

HISTOIRE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE
DE LA GUERRE MONDIALE
(Série française)

LES
DÉPENSES DE GUERRE
DE LA FRANCE

PAR

Gaston JÈZE

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris

PUBLICATIONS DE LA DOTATION CARNEGIE
POUR LA PAIX INTERNATIONALE

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, PARIS
YALE UNIVERSITY PRESS, NEW-HAVEN, U. S. A.

ex libris
P. Jannaccone

Publications de la

Dotation Carnegie pour la Paix Internationale

Section d'Économie et d'Histoire

HISTOIRE ÉCONOMIQUE & SOCIALE DE LA GUERRE MONDIALE

Série Française

DIRECTEUR

JAMES T. SHOTWELL

Professeur d'Histoire à l'Université Columbia (U. S. A.)

AVEC LA COLLABORATION DU

COMITÉ FRANÇAIS

CHARLES GIDE, Professeur au Collège de France (*Président*).

ARTHUR FONTAINE, Président du Conseil d'Administration du Bureau International du Travail.

HENRI HAUSER, Professeur à la Sorbonne et au Conservatoire national des Arts et Métiers.

CHARLES RIST, Professeur à la Faculté de Droit.

*(Voir à la fin de ce volume la composition des Comités étrangers
et la liste des monographies se rapportant à chaque pays.)*

1601026152
DEP J 418
LE COÛT DE LA GUERRE POUR LA FRANCE

LES
DÉPENSES DE GUERRE
DE LA FRANCE

PAR

Gaston JÈZE

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris

PUBLICATIONS DE LA DOTATION CARNEGIE
POUR LA PAIX INTERNATIONALE
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, PARIS
YALE UNIVERSITY PRESS, NEW-HAVEN, U.S.A.

N.ro INVENTARIO PRE 16016

LE COUT DE LA GUERRE POUR LA FRANCE

LES
DEPENSES DE GUERRE
DE LA FRANCE

Gaston JÉZE

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DES SCIENCES
ET A LA FACULTÉ DE DROIT
DE LA UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PARIS

PRÉFACE

A l'automne de 1914, quand l'étude scientifique des répercussions de la guerre sur la vie moderne passa tout à coup du domaine de la théorie dans celui de l'histoire, la Division d'Économie et d'Histoire de la Dotation Carnegie se proposa d'adapter son programme de recherches aux problèmes nouveaux que la guerre allait susciter ou, si l'on préfère, aux problèmes anciens qu'elle allait transformer.

Le programme existant, tel qu'il avait été rédigé dans la conférence des économistes tenue à Berne en 1911 et qui traitait des questions alors actuelles, avait déjà donné lieu à des travaux de haute valeur, mais pour bien des raisons, il ne pouvait plus être maintenu tel quel. Un nouveau plan fut donc tracé, à la demande du Directeur de la Division. Il avait pour but de mesurer, par une vaste enquête historique, le coût économique de la guerre et les perturbations qu'elle causerait dans la marche de la civilisation. Il y avait lieu de penser qu'en confiant une telle entreprise à des hommes compétents et d'esprit pondéré, et en la menant selon la méthode vraiment scientifique, elle pourrait finalement fournir au public les éléments nécessaires pour se former une opinion éclairée — et servir par là les intentions d'une Fondation consacrée à la cause de la Paix internationale.

Le besoin d'une telle analyse, conçue et exécutée dans le véritable esprit de la recherche historique, s'est fait de plus en plus sentir au fur et à mesure que la guerre s'est développée, déclanchant toute la multiplicité des forces nationales — non seulement celles qui visaient à la destruction, mais aussi celles qui aboutissaient à la création de nouvelles énergies productives. L'apparition de ces formes nouvelles d'activité économique qui, en temps de paix, se seraient traduites par un accroissement de richesse sociale et qui ont donné parfois l'illusion d'une prospérité grandissante — et, d'autre part, le spectacle de l'incroyable endurance dont firent preuve toutes les nations belligérantes pour supporter des

pertes sans cesse accrues — ont rendu nécessaire de soumettre à un examen plus approfondi tout le domaine de l'économie de guerre.

Une double obligation s'imposa donc à la Division d'Économie et d'Histoire. Elle dut prendre pour règle de concentrer son travail sur les problèmes ainsi posés et de les étudier dans leur ensemble ; en d'autres termes, de leur appliquer les critères et les disciplines de la méthode historique. En raison même de ce que la guerre, prise dans son ensemble, constituait un seul fait, quoique se répercutant par des voies indirectes jusqu'aux régions les plus reculées du globe, l'étude de la guerre devait se développer sur un plan unique, embrassant tous ses aspects à la fois et pourtant ne négligeant aucune des données accessibles.

Aussi longtemps que la guerre a duré, on ne pouvait songer à l'exécution d'un tel programme. On pouvait tenter des études occasionnelles et partielles (quelques-unes ont été publiées sous la direction de la Division Économique), mais il était impossible d'entreprendre une histoire générale — et cela pour des raisons évidentes. D'abord, toute étude autorisée sur les ressources des belligérants aurait influencé directement la conduite des armées. Aussi les gouvernements avaient-ils grand soin de soustraire à toute enquête les données de la vie économique, même celles auxquelles, en temps normal, le public a accès. En dehors même de cette difficulté, les collaborateurs qui eussent été qualifiés pour ces études étaient pour la plupart mobilisés et, par conséquent, hors d'état de se livrer à de pareilles recherches. Le plan d'une histoire de la guerre fut donc ajourné jusqu'au moment où les circonstances rendraient possibles, dans chaque nation, non seulement la communication des documents, mais la collaboration des spécialistes, économistes, historiens, hommes d'affaires ; et où leur coopération à ce travail collectif ne pourrait plus donner lieu à des malentendus, ni quant à ses buts, ni quant à son contenu.

Dès la guerre finie, la Dotation reprit son plan primitif. Il se trouva qu'il s'adaptait assez bien, sauf quelques légères modifications, à la situation nouvelle. Le travail commença dans l'été et l'automne 1919. Une première conférence des économistes composant le Conseil consultatif (*Advisory Board of Economists*), fut convoquée à Paris par la Division d'Économie et d'Histoire. Elle se borna à tracer un programme de courtes études préliminaires ayant trait aux principaux aspects de la guerre. Comme le caractère purement préliminaire de ces études fut encore accentué par le fait qu'elles portaient plus spécialement sur les problèmes urgents de l'Europe à ce moment, on décida de ne pas en faire des fragments de l'histoire générale, mais d'y voir simplement des essais d'intérêt immédiat pour la période de l'après-guerre. Visiblement, la conférence ne pouvait établir *a priori* aucun programme

d'ensemble ; il fallait créer un instrument plus spécialisé que celui qui existait si l'on voulait entreprendre l'histoire économique et sociale de la guerre. Pour cela, il fallait une enquête menée d'abord par une organisation nationale et ne faisant appel que subsidiairement à une coopération internationale. Aussi longtemps que les faits relatifs à l'histoire de chaque nation ne seraient pas parfaitement connus, il serait vain de procéder à des analyses comparatives et l'histoire de chaque pays constituerait elle-même un inextricable labyrinthe. On décida donc de dissoudre l'ancien Comité européen de recherches et de le remplacer par un Comité de direction (*Editorial Board*) dans chacun des principaux pays (ou par un seul directeur dans les petits pays). La tâche de ces Comités devait se concentrer, au moins pour l'instant, sur l'histoire économique et sociale de leur pays respectif.

La première démarche du Directeur général fut de choisir les membres de ces Comités de Direction dans chaque pays. Si le plan de la Dotation avait besoin d'une justification, il suffirait de montrer les listes des noms de tous ceux qui, hommes de science ou hommes d'État, ont accepté la responsabilité de ces publications. Cette responsabilité est assez lourde, car elle implique l'adaptation du plan général aux conditions spéciales de chaque pays et de ses habitudes de travail. Le degré de réussite de l'entreprise dépendra du zèle avec lequel les collaborateurs de chaque nation accepteront d'y coopérer.

Une fois constitués les Comités de direction, un premier pas s'imposait pour la mise en train de notre histoire. Pas d'histoire sans documents. Avant tout, il fallait rendre accessibles pour les recherches, dans la mesure compatible avec les intérêts de l'État, tous les documents de quelque importance relatifs à la guerre, locaux ou nationaux. Mais la constitution des archives est une lourde tâche qui appartient de droit aux gouvernements et autres détenteurs de ces documents historiques, non aux historiens ou économistes qui se proposent de les utiliser. C'est une obligation incombant aux propriétaires qui les détiennent pour le compte du public. Les collaborateurs qui se sont chargés de cette partie de l'Histoire de la Guerre ne pouvaient que se borner à un rôle d'enquêteurs, et, en acceptant la situation telle qu'elle était, résumer leurs découvertes sous forme de guides ou de manuels bibliographiques ; et peut-être aussi, en procédant à une comparaison des méthodes employées, contribuer à faire adopter celles trouvées les plus pratiques. Tel a été dans chaque pays le point de départ de nos travaux, quoiqu'on n'ait pas dans chaque cas rédigé sur ce point de monographie spéciale.

Pendant quelque temps, il sembla qu'on ne pouvait dépasser cette première étape du travail limitée à la mise à jour des documents. Et

si notre plan avait comporté le dépouillement des seuls documents officiels, on n'aurait guère pu aller au delà, car une fois certains documents catalogués comme « secrets », il y a peu de gouvernements assez courageux pour oser briser les scellés. Par suite, des mines de matériaux indispensables à l'historien lui restent inaccessibles, quoique leur publication ne puisse présenter bien souvent aucun inconvénient. Tant que l'état d'esprit né de la guerre pesait ainsi sur nos recherches et risquait de les entraver pendant bien des années encore, il fallait découvrir quelque autre solution.

Heureusement, cette solution a pu se trouver grâce aux souvenirs et aux impressions personnels, appuyés d'ailleurs sur des documents dignes de foi, de ceux qui, au cours de la guerre, ont participé à la direction des affaires ou qui, simples observateurs, mais favorablement placés, ont pu recueillir de première ou de seconde main une connaissance précise de certaines phases de la guerre et de leurs conséquences sociales. C'est ainsi qu'a pu être établi le plan d'une série de monographies historiques ou descriptives où les faits seront exposés, non à titre officiel, mais néanmoins de source autorisée, monographies qui se classent à mi-chemin entre le type des mémoires personnels et celui des rapports officiels. Ces monographies constituent le principal de notre œuvre. Elles ne sont pas limitées aux faits de guerre ni même à ses suites immédiates, car l'histoire de la guerre se prolongera longtemps après que celle-ci aura pris fin. Elles doivent embrasser aussi la période de « déflation » au moins assez pour permettre de se faire, sur les perturbations économiques dues à la guerre, un jugement plus sûr que ne le permettrait le seul examen des faits immédiatement contemporains.

Avec cette nouvelle phase du travail, la tâche des directeurs a pris un nouveau caractère. Le plan des monographies a dû être compris en raison des collaborateurs disponibles plutôt qu'en raison des matériaux existants, comme c'est le cas dans la plupart des histoires, car les sources étaient aux mains des collaborateurs eux-mêmes. Ceci, à son tour, impliquait une nouvelle attitude à prendre en face du double idéal d'exactitude et d'objectivité auquel doit toujours tendre l'historien. Pour permettre à chaque collaborateur de donner toute sa mesure, il fallait éviter de l'enfermer dans le cadre d'un programme trop rigide, il fallait prévoir que les mêmes faits seraient présentés sur des plans différents et vus sous des angles variés, et que des événements y seraient compris qui ne rentrent pas strictement dans les limites de l'histoire. Il ne fallait même pas vouloir obtenir partout une stricte objectivité. On ne pouvait empêcher une certaine partialité, née des nécessités de la controverse et de la défense. Mais cette partialité même est dans bien des cas une partie intégrante de l'histoire, les appréciations des faits

par les contemporains étant aussi instructives que les faits mêmes sur lesquels elles portent. D'ailleurs le plan, dans son ensemble, est établi de façon que les monographies d'un même pays se contrôlent mutuellement ; là où ce ne serait pas le cas, nul doute que d'autres ouvrages parallèles, publiés dans les autres pays, ne puissent servir de correctif.

Outre ces monographies destinées à utiliser les sources, d'autres études sont en préparation ayant un caractère technique et limité, et portant sur des points précis d'histoire ou de statistique. Ces monographies ont, elles aussi, le caractère de travaux de première main, car elles enregistrent des faits recueillis assez près de leur source pour permettre des vérifications qui deviendraient impossibles plus tard. Mais, d'autre part, elles constituent aussi des applications de la méthode constructive par laquelle l'historien passe de l'analyse à la synthèse. Mais il s'agit d'une tâche difficile et longue et qui commence à peine.

On pourrait dire, pour caractériser les premières phases d'une histoire comme celle-ci, que l'on n'en est encore, suivant l'expression américaine, qu'à la « cueillette du coton ». Les fils emmêlés des événements restent à tisser pour fabriquer l'étoffe de l'histoire. Dans un travail constructif et créateur comme celui-ci, on peut être obligé de changer de plan et d'organisation.

Dans une entreprise qui implique une coopération aussi complexe et aussi variée, il est impossible d'établir, autrement que d'une façon très générale, la part de responsabilité des directeurs et des auteurs dans la rédaction des monographies. En ce qui concerne le plan de l'Histoire de la Guerre dans son ensemble et son exécution, c'est le Directeur général qui assume la responsabilité ; mais quant aux arrangements de détail et à la répartition des travaux entre les collaborateurs, c'est surtout l'affaire des Comités de direction et d'édition dans chaque pays qui ont aussi à lire les manuscrits préparés sous leur direction. Néanmoins, l'acceptation d'une monographie n'implique nullement l'approbation des opinions et conclusions qui s'y trouvent formulées. La Direction borne son rôle à s'assurer de la valeur scientifique des travaux, et à vérifier s'ils rentrent bien dans le cadre du plan adopté, mais les auteurs auront naturellement toute liberté de traiter les sujets à leur gré. De même aussi la Dotation, par le fait qu'elle autorise la publication de monographies, ne doit pas être considérée comme donnant son approbation aux conclusions qui s'y trouveront exprimées.

C'est devant l'histoire seulement que la Dotation sera responsable ; d'où résulte pour elle l'obligation de réunir et de présenter tous les faits et tous les points de vue aussi complètement et aussi exactement que possible, sans chercher à en éliminer aucun, dès qu'ils sont essentiels à l'intelligence générale de la guerre.

La présente monographie, consacrée par le professeur Gaston JÈZE aux *Dépenses de guerre de la France*, fait apparaître l'impossibilité absolue de découvrir jamais le montant même approximatif du coût de la guerre pour le trésor public national. L'effort principal de l'auteur a consisté à montrer la fragilité, et même la puérilité des méthodes de calcul qui ont été suivies jusqu'ici. Il n'en est d'ailleurs aucune qui puisse donner des résultats satisfaisants.

« A vrai dire », écrit le professeur Gaston JÈZE, « la connaissance d'un nombre précis n'a aucune importance, car les dépenses en numéraire sont, pour un pays, la conséquence la moins importante d'une grande guerre nationale. Ce n'est qu'une plaie d'argent. Le recul certain de la moralité et de la civilisation, le chaos économique et financier dans lequel se débat le monde, voilà des effets de la guerre qui laissent loin derrière eux les dépenses de guerre en numéraire, si considérables soient-elles. »

D'ailleurs, au point de vue technique, il était très intéressant de rechercher les *causes* pour lesquelles la guerre de 1914-18 a entraîné des dépenses dont aucun homme, avant 1914, ne soupçonnait l'importance.

C'est l'objet d'un des chapitres de la monographie. Il y a là une synthèse précieuse.

Le difficile problème du financement de la mobilisation industrielle de la France est étudié avec beaucoup de détails, ainsi que celui des pouvoirs financiers du gouvernement en temps de guerre.

La conclusion de l'auteur est que la guerre a entraîné beaucoup de désordre, d'incohérence, de gaspillage. N'est-ce pas la constatation que l'on peut faire pour tous les pays qui ont pris part à la lutte ?

James T. SHOTWELL.

AVANT-PROPOS

Il n'est pas facile d'écrire, à l'heure actuelle, un livre sur les dépenses de guerre de la France.

On se heurte à des difficultés d'ordre matériel et d'ordre moral.

Les documents sur la guerre sont innombrables, mais incomplets ; surtout, leur sincérité est suspecte.

Le savant qui recherche la vérité, et qui ne peut dire que ce qu'il croit être la vérité, est obligé d'examiner attentivement et impartialement les documents, les déclarations officielles, de les critiquer, courtoisement sans doute, sans ménagement.

A une époque où sévissent encore les passions nationalistes déchaînées par la guerre, où la paix est loin d'être rétablie, beaucoup croient utile à la cause de la patrie de surexciter « l'égoïsme sacré ». C'est une tâche très délicate pour le savant que d'essayer d'échapper à cette pression formidable du milieu dans lequel il vit, au risque de heurter les préjugés de ceux qui l'entourent.

Pourtant, s'il veut écrire autre chose qu'un livre de propagande, le savant doit se placer au-dessus des passions nationalistes.

C'est ce que je me suis efforcé de faire.

Peut-être le lecteur estimera-t-il qu'il y a beaucoup d'imprécision dans quelques-uns des développements que j'ai présentés, notamment touchant le coût de la guerre en France.

Certes, j'aurais pu, à coup de documents officiels, accumuler des statistiques impressionnantes et donner des chiffres d'une très grande précision.

J'ai préféré dire tout simplement ce que je crois être la vérité, en exposant minutieusement les raisons pour lesquelles le public savant doit être en défiance.

J'ai quelque idée que les conclusions agnostiques, auxquelles je suis arrivé pour la France, conviendraient à beaucoup d'autres pays.

C'est pourquoi j'ai insisté sur les méthodes à suivre pour arriver, en cette matière, à la découverte de la vérité.

Cela dépasse l'objet propre de cette monographie consacrée aux dépenses publiques de guerre de la France.

Mais là, sans doute, se trouve la principale utilité de ce travail.

Un point sur lequel mes conclusions sont très fermes, ce sont les conséquences économiques, financières et morales de la grande guerre. Je me borne ici à une courte indication : une étude spéciale sera consacrée à ces conséquences économiques, financières et morales de la guerre. Ce sera l'étude du *coût économique* de la guerre, à côté de la présente enquête sur les *dépenses publiques* de la guerre.

Constatons simplement ici que la guerre n'a pas entraîné, pour la France, seulement la ruine économique et le désordre financier ; du point de vue moral, ce fut une catastrophe. Elle a amené un abaissement considérable du niveau moral de la population. Et pourtant, c'est le même peuple qui, pour la conduite d'une guerre atroce prolongée pendant plus de quatre ans, a fait preuve d'une endurance sans exemple dans l'histoire, et a consenti aux plus lourds sacrifices de sang.

La gestion financière de la guerre a été mauvaise. Il est très probable qu'il en a été ainsi dans tous les pays belligérants. C'est une question de degré. Le gaspillage, le désordre, l'incohérence, l'ignorance, la corruption semblent être inséparables d'une grande guerre nationale.

G. J.

CHAPITRE PREMIER

Le coût de la guerre

SOMMAIRE

- Coût de la guerre et dépenses de guerre. Dépenses en numéraire.
- SECTION I. — Méthodes de calcul généralement adoptées pour déterminer les dépenses publiques de la guerre en numéraire. Critique de ces méthodes.
- SECTION II. — Dépenses de guerre et dépenses pendant la guerre.
- SECTION III. — Dépenses de guerre de l'Etat et dépenses publiques de guerre.
- SECTION IV. — Variations de la mesure du coût de la guerre.
- SECTION V. — Le coût de la guerre est représenté par les dépenses engagées et non par les crédits ouverts ou par les paiements effectués.
- SECTION VI. — Le calcul des dépenses de guerre, tel qu'il a été fait jusqu'ici, tient compte uniquement des ouvertures de crédits. Démonstration par les statistiques officielles et par les discours des ministres des finances.
- SECTION VII. — Difficulté de connaître pour la France, dans un avenir prochain, le coût de la guerre. Désorganisation des services financiers par la mobilisation. Désordre des écritures publiques.
- SECTION VIII. — Nécessité de prendre en considération les dépenses des comptes hors budget.
- SECTION IX. — Nécessité de déduire les produits de la liquidation des stocks de guerre.
- SECTION X. — Nécessité de connaître la solution qui pratiquement sera donnée au problème des dettes interalliées.
- SECTION XI. — Nécessité de prendre en considération le paiement des réparations par l'Allemagne, les frais de reconstitution des régions dévastées, les indemnités aux victimes, les pensions et allocations militaires.
- Conclusion.

Étudier le coût de la guerre pour la France, c'est d'abord rechercher quel a été le montant des dépenses faites ; puis, les objets pour lesquels elles ont été faites, afin d'en comparer l'importance avec celles d'autres pays ou d'autres guerres ; ensuite, les méthodes politiques, économiques, juridiques suivant lesquelles les dépenses de guerre ont été faites.

Les dépenses de guerre peuvent être entendues de plusieurs façons.

Dans un sens très large, on peut calculer les dépenses qu'ont entraînées les pertes de toute sorte amenées, pour un pays donné, par la guerre ; les dépenses de guerre comprendront alors non seulement les sommes en numéraire, déboursées par l'État et les autorités publiques pour la conduite des hostilités, mais encore les dépenses nécessitées

pour la réparation des pertes éprouvées par l'État ou les localités, et aussi celles des particuliers. De même qu'on distingue le revenu *public* et le revenu *national*, de même on peut distinguer les dépenses *publiques* de guerre et les dépenses *nationales* de guerre.

Dès que l'on se place au point de vue *national*, l'étude du coût de la guerre pour un pays devient extrêmement vaste et difficile. Au premier rang figurent les pertes *nationales* de guerre qui ne se traduisent pas seulement par des dépenses : pertes en vies humaines, blessures ayant rendu les victimes impropres à la production économique ou moins actives pour la production. Il faut y ranger aussi toutes les pertes et destructions de biens, réparables sans doute, mais qui entraînent une diminution de la production économique nationale.

Voilà quelques exemples que l'on pourrait multiplier. On voit tout de suite quels obstacles se dressent sur la route de celui qui cherche à évaluer le coût total de la guerre pour un pays donné.

Pour calculer le coût de la guerre, il n'y a qu'un étalon de mesure : la *monnaie*. Mais comment évaluer en monnaie les pertes des vies humaines, la diminution de production des grands blessés ?

Et s'il s'agit de biens dévastés, comment mesurer, *en monnaie*, le manque à gagner résultant d'une dévastation des richesses naturelles d'un pays, mines, forêts ?

Il faut aller plus loin. Les pertes les plus graves qu'a entraînées la guerre de 1914 sont d'ordre social et moral. Ce sont les pertes indirectes. On peut affirmer que ces conséquences sociales et morales sont infiniment plus néfastes que les pertes d'argent, les destructions matérielles, les manque à gagner purement économiques. La guerre a modifié considérablement les habitudes des hommes qui y ont pris part, directement ou indirectement. La chose est certaine pour les individus qui ont été appelés sous les drapeaux. La vie des camps, prolongée comme elle l'a été, dans les conditions que l'on sait, a diminué le goût du travail, développé la brutalité naturelle, assoupie par la civilisation ; elle l'a réveillée et surexcitée. Les atrocités de la guerre ont durci les cœurs.

Pour beaucoup de non-combattants, la guerre a entraîné des privations, un appauvrissement, un déclassement social. Pour d'autres, la démoralisation a dépassé tout ce que l'on peut imaginer. Nombreux sont ceux qui ont tiré profit des malheurs de la patrie, réalisé en quelques mois des fortunes énormes. Ce spectacle immoral a diminué le goût du travail patient, a provoqué le désir d'acquérir vite de grosses fortunes par la spéculation et non par une vie de travail continu. La régression de la civilisation est certaine.

Ce n'est pas tout. On a fait un tel appel au sentiment patriotique, à la haine contre l'étranger, que l'esprit public a été radicalement

transformé : il faudra un long temps avant que la fureur nationaliste des peuples soit calmée. Dans l'ordre économique, cette haine se traduit par une politique de défiance envers l'étranger, quel qu'il soit ; de là les restrictions au commerce, les barrières douanières, les guerres de tarifs, etc. De ce chef, les pertes économiques *indirectes* sont incalculables. On ne peut essayer de les chiffrer sans tomber dans l'arbitraire et la fantaisie. Mais le fait n'en est pas moins certain.

Ce sont là des faits nouveaux qui ne s'étaient pas produits au même degré dans les guerres antérieures.

Autrefois, les luttes n'avaient point le caractère national qu'a eu la guerre de 1914. Une faible partie de la population y était engagée. Les hostilités étaient de courte durée ; les haines n'étaient pas surexcitées au même point. Les pertes humaines, les dévastations n'avaient pas été aussi formidables. Entre la guerre de 1914 et les guerres antérieures, il n'y a point, à cet égard, de commune mesure.

Aussi, les conséquences indirectes, économiques, sociales, morales, de la guerre sont-elles beaucoup plus graves que les conséquences directes.

Il est donc très arbitraire de chercher à chiffrer le coût de la guerre pour un pays, puisqu'on ne peut point chiffrer les conséquences indirectes (1).

Mais on peut chercher à déterminer les dépenses *en numéraire* qu'un pays a été obligé de faire pour la guerre. Même avec cet objet réduit, il faut avouer l'impossibilité d'évaluer les dépenses *en numéraire* des particuliers. Les dépenses sociales de guerre *en numéraire* ne sont pas calculables. On est ainsi amené à se résigner à rechercher les *dépenses*

(1) Touchant l'évaluation de quelques-unes des conséquences indirectes de la guerre, voyez l'étude du professeur E. L. БОГАРТ, *Direct and Indirect Costs of the Great World War*, New-York, 1919 (Carnegie Endowment for International Peace, Division of Economics and History. *Preliminary Economic Studies of the War*, n° 24, p. 269 et s. : *Indirect Costs*). Le professeur БОГАРТ constate, avec raison, que les pertes de vies humaines et la détérioration de la race résultant de la guerre figurent parmi les éléments les plus formidables et permanents du coût de la guerre, car elles affectent non seulement la génération présente, mais encore les générations futures. De même, les blessures de guerre et les maladies de guerre (fièvre des tranchées, tuberculose, etc.). Quelque critique que soit l'évaluation en monnaie de ces pertes, le professeur БОГАРТ, et d'autres qu'il cite, l'ont tentée. Ils ont considéré que, pour la France, la valeur moyenne sociale d'un individu équivalait, d'après sa capacité de production, à un capital de 2.900 dollars, soit 15.000 francs or environ. Ce chiffre moyen est très au-dessous de la réalité, car, pour l'établir, on compte les vieillards, les femmes, les enfants. Aussi certains ont-ils proposé 50.000 francs or ou même 125.000 francs. Sur cette base, on est arrivé à des chiffres fantastiques, puisque l'on a évalué les pertes de la France, pour la période 1914-1918, à 1.427.800 morts, 700.000 grands blessés, 2.344.000 blessés, 453.500 prisonniers ou disparus. Sur ces nombres, les pertes de soldats coloniaux seraient : 42.569 morts, 15.000 grands blessés, 44.000 blessés, 3.500 prisonniers et disparus. Et dès lors, rien que pour les pertes humaines (morts et disparus), on obtiendrait, pour la France, le chiffre de 24 milliards de francs or environ en évaluant à 15.000 francs la valeur en capital d'un Français. Tous ces calculs me paraissent arbitraires et sans utilité. Pour ceux que ces évaluations intéressent, je signalerai, pour la France, le livre de M. Edmond THÉRY, *Conséquences économiques de la guerre pour la France*, Paris 1922, 350 pages.

publiques de guerre en numéraire. Elles ne représentent qu'une partie du coût de la guerre.

Au premier abord, le calcul paraît possible et même facile.

Étudions le problème de plus près.

SECTION I

Méthodes de calcul généralement adoptées pour déterminer les dépenses de guerre en numéraire. Critique de ces méthodes

Les hommes sont comme les enfants. Ils veulent savoir tout de suite ce qui ne pourra être connu que beaucoup plus tard ou même ne le sera jamais.

La guerre de 1914 était à peine terminée que l'on s'attacha à en déterminer le coût d'une manière précise.

Les uns, nous l'avons vu, n'ont pas craint d'aborder un problème insoluble. Ils ont voulu savoir, non pas seulement l'*argent* qui avait été dépensé par chacun des États belligérants, mais encore les *pertes économiques* de tout sorte entraînées par la guerre.

Moins ambitieux, d'autres financiers ont recherché simplement le coût de la guerre en *numéraire* pour chacun des pays en lutte. Certains ont cru pouvoir donner, de manière précise, le coût de la guerre en numéraire. D'autres se sont contentés de dire que les chiffres qu'ils donnaient représentaient simplement l'ordre de grandeur.

Pour la France, en vue d'obtenir soit le coût précis de la guerre en numéraire, soit l'ordre de grandeur, on a généralement employé l'une ou l'autre des deux méthodes suivantes :

I. — PREMIÈRE MÉTHODE

I. — On a recherché le montant des dépenses de l'État en numéraire pendant la période de guerre. On en a retranché le montant des dépenses de période de paix pendant cette même durée. La différence représente approximativement le *coût de la guerre*.

II. — Telle est la méthode constamment suivie en Angleterre par les historiens financiers pour l'évaluation du coût des guerres de la fin du XVIII^e siècle et du commencement du XIX^e siècle.

Le Comité des finances de la Chambre des communes de 1782 (Finance Committee on Army, Navy and Ordnance Expenditure) a, le premier, lancé cette méthode pour calculer les dépenses de la guerre avec l'Amérique (1775-1782). Il a récapitulé les dépenses des services

de la marine, de l'armée et de l'artillerie pendant les sept années 1775-1782, soit £ 103.375.519. Puis il a pris la dépense moyenne annuelle de ces services en temps de paix, soit £ 3.500.000, ce qui donne pour sept ans £ 24.500.000. En déduisant cette somme du total précédent, on trouve, comme dépense de guerre jusqu'au 5 avril 1782, £ 78.875.519 (1).

Cette même méthode a été adoptée par Sir John Sinclair, dans son *History of the Public Revenue*, pour le calcul du coût des guerres de 1688 jusqu'à la paix de 1783. Et les chiffres qu'il indique sont ceux qui ont été généralement acceptés par les historiens et dans les discussions parlementaires.

Si l'on avait employé strictement cette méthode pour la guerre de Crimée, il aurait fallu prendre pour base de calcul seulement les deux années 1854-55 et 1855-56, puisque la guerre de Crimée s'est terminée avant la fin de l'année financière 1855-56. Le chancelier de l'Échiquier, Sir G. C. Lewis, dans son *Budget Speech* du 13 février 1857, a montré que cette méthode de calcul donnerait des résultats inexacts. Il faut, a-t-il dit, considérer l'année 1856-57 comme une année de guerre, attendu que l'on a déjà engagé des dépenses comme s'il devait y avoir une troisième année de guerre (1856-57) ; or, ces dépenses devront être payées en 1856-57. De plus, il est légitime de compter les frais de rapatriement des troupes de Crimée et les dépenses de démobilisation de l'armée et de la marine, dépenses à faire en 1856-57. » Sir G. C. Lewis a donc corrigé l'ancien procédé et pris pour base de calcul les trois années 1854-55, 1855-56 et 1856-57.

Mais là ne s'est pas borné le changement. Il n'a pas considéré seulement les dépenses militaires ; il a calculé le *montant total et net des dépenses publiques (civiles et militaires)*, et il l'a comparé à la dépense *totale* moyenne pendant les trois années de paix précédentes. Enfin, dernière modification, il a ajouté approximativement au montant des dépenses de guerre payées avec les recettes annuelles, les sommes payées avec des fonds empruntés.

Si l'extension de la période considérée comme période de guerre est tout à fait justifiée, il n'en est pas de même des autres éléments de calcul. En particulier, on ne voit pas pourquoi Sir G. C. Lewis a pris comme base *toutes* les dépenses publiques sans exception, *toutes* les dépenses *civiles* aussi bien que les dépenses *militaires*. Aussi Mr. H. W. Chisholm, l'auteur du *Report on Public Income and Expenditure* de 1869 (2), est-il revenu à la méthode adoptée par le Comité de 1782

(1) Rapport du 5 juillet 1782, analysé dans le *Report on the Public Income and Expenditure*, 1869, op. cit., n° 366, t. III, p. 674 et s.

(2) *House of Commons*, n° 366, t. III, p. 707.

et par Sir John Sinclair, en la perfectionnant par l'extension de la période de guerre. Mais le savant rapporteur s'est rendu compte qu'il y avait de grandes lacunes : en particulier, il aurait voulu ajouter la valeur en capital des pensions et autres allocations militaires, qui certainement sont aussi des dépenses de guerre. Faute de données précises, il a dû renoncer à le faire. Il n'a pas compté non plus les intérêts payés pour les emprunts de guerre jusqu'au jour de leur amortissement. Dès lors, les sommes données dans le précieux *Report* de 1869, pour le coût des guerres de 1688 à 1869, sont très *inférieures* à la dépense véritable, et ne concordent pas, pour le coût de la guerre de Crimée, avec les statistiques fournies par Sir G. C. Lewis.

Considérons enfin la façon dont on a calculé le coût de la guerre sud-africaine.

En 1902, à la Chambre des communes, le chancelier de l'Échiquier, Sir M. Hicks Beach, comprenait, dans les dépenses de la guerre, *les intérêts des dettes contractées pour la guerre*, et ceci représentait, pour les trois premières années de guerre (jusqu'au 31 mars 1902), la somme de £ 4.967.000 (près de 125.000.000 de francs) (1).

A son tour, en 1903, la guerre sud-africaine, cette fois bien terminée, le nouveau chancelier de l'Échiquier, Mr. Ritchie, évaluait, devant la Chambre des communes, le coût de la guerre sud-africaine pour la période de quatre années 1899-1903. Il comprenait l'année 1902-03, bien que la guerre eût pris fin en 1902. Mais il affirmait la nécessité de distinguer entre les dépenses de guerre *directes* et les dépenses *indirectes*, tout en déclarant que cette distinction est très difficile à faire, que la connaissance *exacte* du montant de ces dépenses *indirectes* est impossible à obtenir et, d'ailleurs, sans grand intérêt (2).

On comprend qu'avec de semblables distinctions — et il est bien difficile de ne pas les faire — les résultats peuvent être très différents, suivant ce que l'on range parmi les dépenses *directes*. Si, dans l'intérêt d'une thèse politique, on veut démontrer que les dépenses d'une guerre donnée ont été très élevées ou, au contraire, si l'on veut atténuer le montant de ces charges, on adoptera un critérium plus ou moins élastique des dépenses de guerre *indirectes*.

Par là s'expliquent les différences dans les statistiques produites, Quand on lit ces statistiques, il faut se rappeler *comment* elles ont été faites, et *par qui* elles ont été faites. D'abord, il ne faut jamais oublier qu'elles n'ont rien de précis, parce qu'un calcul *précis* des dépenses de guerre est à peu près impossible à faire. De plus, il faut toujours se

(1) *Parliamentary Debates*, vol. 106, p. 170 et 171, 14 avril 1902.

(2) Mr. RITCHIE, 23 avril 1903, *Parliamentary Debates*, vol. 121, p. 234.

méfier des chiffres cités par les orateurs ou écrivains politiques : ils sont presque toujours faussés — consciemment ou inconsciemment — par des préoccupations de parti.

III. — Quoi qu'il en soit sur ce point, la méthode d'évaluation consistant à donner comme dépense de guerre la différence entre le montant total des dépenses publiques pendant la période de guerre et le montant des dépenses du pied de paix pendant cette même période, cette méthode de calcul, dis-je, a été suivie en général par ceux qui jusqu'ici ont voulu déterminer le coût de la guerre de 1914.

Appliquons cette méthode à la France : on donne généralement comme montant total des dépenses publiques de l'État en *numéraire*, pour la période juillet 1914-fin 1918, une somme globale variant de 140 à 150 milliards de francs.

On observe, d'autre part, que le montant des dépenses de l'État, en 1913, était d'environ 5 milliards de francs. Dès lors, pour avoir le montant global des dépenses de guerre de la France, il suffit de retrancher de la somme de 140 à 150 milliards une somme de 22 milliards représentant les dépenses du pied de paix pendant une période de quatre ans et demi (1914-1918). Ce mode de calcul fait ressortir, pour la France, les dépenses de guerre proprement dites de l'État en numéraire, à une somme que l'on peut fixer en chiffres ronds entre 120 et 130 milliards de francs.

IV. — Par cette méthode, dans sa belle étude sur le « coût de la guerre et les moyens dont on y a pourvu », le professeur Edwin R. A. Seligman arrive au chiffre de 169 milliards de francs. « Pour la France, dit-il, nous avons pris le total des cinq années de dépenses donné par le ministre Klotz en 1919 (192 milliards de francs) et nous en avons déduit 23 milliards représentant le chiffre des dépenses de temps de paix pour les quatre ans et demi, ce qui laisse un total de 169 milliards de francs (1). »

V. — Le professeur E. L. Bogart, dans son livre sur le coût direct et indirect de la grande guerre mondiale (2), obtenait, par cette première méthode de calcul, une somme de \$ 25.800 millions, soit 129 milliards de francs, pour la période 1914-1918.

VI. — La même méthode conduit M. Edmond Théry (3) à une dépense de 115 milliards de francs « pour les cinquante-trois mois

(1) Edwin R. A. SELIGMAN, *Le Coût de la guerre et les moyens dont on y a pourvu*, dans la *Revue de science et de législation financières*, 1919, p. 499, note 2. Voyez toutefois pages 490 et 491 les réserves générales que fait le professeur SELIGMAN sur les résultats auxquels il aboutit.

(2) E. L. BOGART, *Direct and Indirect Costs of the Great War*, New-York 1919, p. 70 et s. et surtout page 118.

(3) *Conséquences économiques de la guerre pour la France*, Paris 1922, p. 274 et 275.

de guerre ». Après avoir « récapitulé les dépenses que l'État fut autorisé à engager depuis le jour de la mobilisation jusqu'au 31 décembre 1918 » (soit 158.555 millions de francs), M. E. Théry déclare : « Ces chiffres ne sont pas définitifs, car certains crédits inemployés feront l'objet d'annulations lors de l'apurement des comptes. Mais des sondages établissent, dès maintenant, que la réduction à prévoir de ce chef n'excédera point 10 pour 100. Pour les cinquante-trois mois de guerre, les dépenses de l'État monteront donc approximativement à 140 milliards, soit 2.640 millions par mois en moyenne. Nos derniers budgets d'avant-guerre n'atteignant pas plus de 5.550 millions, nous aurions eu à déboursier pour la même période, sans l'agression allemande, à peine 25 milliards (ce qui aurait correspondu à une moyenne annuelle de 4.500 millions). La différence, 115 milliards au total, ou 2.200 millions par mois, mesure l'effort effectif de trésorerie auquel nous fûmes astreints du milieu de 1914 à la fin de 1918. »

VII. — Enfin, cette première méthode a certainement inspiré le gouvernement français lorsqu'il a rédigé, en 1922, les tableaux suivants :

I. TABLEAU DES CRÉDITS
OUVERTS DU 1^{er} AOÛT 1914 A LA FIN DE L'EXERCICE 1919
(En millions de francs) (1)

Exercices	DÉPENSES ORDINAIRES CIVILES		Dépenses militaires et dépenses exceptionnelles de guerre	Totaux
	Dette	Autres dépenses		
1914 (Période de guerre)..<	59,6	128,9	6.400,9	6.589,4
1915	1.899,4	2.449,7	18.455,4	22.804,5
1916	3.333,0	2.371,7	27.240,4	32.945,1
1917	4.863,7	2.750,1	34.065,8	41.679,6
1918	7.087,7	3.101,7	44.047,7	54.537,1
1919	7.986,8	5.228,3	35.823,5	49.038,7
TOTAUX (1914-1919)..<	25.230,2	16.330,4	166.033,8	207.594,4

Ce tableau fait apparaître, pour la période de guerre 1914-1919, une dépense de guerre proprement dite de 166 milliards de francs. Il faut y ajouter la partie du service de la Dette contractée pour les besoins de la guerre, soit pour la période 1914-1919, cinq à six milliards. Le montant des dépenses de guerre pour les années 1914-1919 serait ainsi de 170 à 172 milliards de francs.

Pour permettre de compléter ces études pour les années suivantes, l'administration des finances a dressé de nouveaux tableaux :

(1) *Projet de budget pour 1923*, Chambre, 1922, n° 4.220, p. 233.

II. TABLEAU DES CRÉDITS
OUVERTS PENDANT LES EXERCICES 1920 ET 1921
(En millions de francs) (1)

<i>Budget ordinaire :</i>			
	1920	1921	Totaux
Dettes	11.825,6	11.870,2	23.695,8
Dépenses militaires	4.283,7	4.195,8	8.479,5
Autres dépenses	7.447,9	7.864,9	15.312,8
<i>Budget extraordinaire :</i>			
Dettes	200	200	400
Dépenses militaires	2.409,3	1.835,0	4.244,3
Autres dépenses	4.988,7	2.044,8	7.033,5
<i>Budget spécial des dépenses recouvrables</i>	21.254,3	16.286,2	37.540,5
TOTAUX	52.409,5	44.297,9	96.706,4

III. TABLEAU DES CRÉDITS
OUVERTS POUR L'EXERCICE 1922
(En millions de francs)

<i>Budget ordinaire :</i>	
Dettes	12.787,2
Dépenses militaires	4.077,9
Autres dépenses	6.886,5
<i>Budget extraordinaire :</i>	
Dépenses militaires	692,6
Autres dépenses	2.014,0
<i>Budget spécial des dépenses recouvrables</i>	10.859,4
TOTAL	37.317,6

Il semble donc facile, à l'aide des documents qui précèdent, de fixer le montant des dépenses de guerre de la France.

Remarquons, en passant, que l'application de cette première méthode n'a pas toujours conduit les financiers à des résultats concordants.

II. — DEUXIÈME MÉTHODE

Le gouvernement français, dit-on, n'a perçu, pendant la guerre, comme recettes d'impôt que des sommes un peu inférieures aux dépenses du pied de paix. Il s'est adressé presque exclusivement à l'emprunt pour payer les frais de guerre. Pour connaître les dépenses de guerre, il suffit donc de comparer le montant de la dette publique au début de

(1) *Projet de budget pour 1923*, Chambre, 1922, n° 4.220, p. 234 et s.

la guerre, au 31 juillet 1914, et à la fin de la guerre, c'est à-dire soit au jour de l'armistice (11 novembre 1918), soit quelques années après la guerre, de façon à comprendre les dépenses de liquidation de la guerre. La différence donne sensiblement le coût de la guerre.

Ceci posé, « au lendemain de l'armistice, au 31 décembre 1918, la dette publique de la France, y compris le papier-monnaie et la dette extérieure commerciale et politique, au cours du change de cette époque, s'élevait à 171.688 millions (1). La dette publique au 31 juillet 1914 s'élevait à 27.704 millions de francs environ (2). Constatons que les recettes ordinaires n'ont pas tout à fait couvert les dépenses du pied de paix de la période 1914-1918. Les dépenses de guerre ayant été exclusivement couvertes par l'emprunt, c'est à 140 milliards de francs environ que se monte le coût de la guerre pour la France, pour la période 1914-1918.

Par cette deuxième méthode, en ajoutant les 45.600 millions de francs dont la dette publique française s'est accrue en 1919, et en retranchant la partie de cette dette contractée pour les dépenses courantes, le professeur Seligman aurait obtenu comme coût de la guerre pour la France une somme voisine de 180 milliards de francs.

III. — CONCLUSION ET CRITIQUE

I. — Tous comptes faits, le coût de la guerre pour la France semblerait pouvoir être fixé entre 170 à 180 milliards de francs. Ce seraient là des chiffres inférieurs à ceux donnés en général pour l'Angleterre : £ 8.600 millions (215 à 220 milliards de francs au pair nominal du change) et un peu supérieurs au coût de la guerre généralement donné pour les États-Unis, \$ 32.260 millions (160 à 165 millions de francs au pair nominal du change).

II. — Ces chiffres, en ce qui concerne la France, reposent sur des raisonnements tout à fait inexacts. Il ne donnent même pas l'ordre de grandeur du coût de la guerre pour la France.

Je me propose de démontrer, à cet égard, deux choses :

1^o Il est certain que les dépenses de guerre en numéraire pour la France ont été très supérieures à la plus forte des sommes dégagées par les méthodes de calcul qui viennent d'être exposées. La guerre a entraîné, pour la France, des dépenses en numéraire beaucoup plus considérables que 120, 130, 140, 170 ou 190 milliards de francs ;

(1) Rapport général fait au nom de la Commission des Finances du Sénat par M. Henri CHÉRON, le 16 décembre 1921, n° 796, p. 6.

(2) Rapport CHÉRON, *op. cit.*, p. 6 et 7.

2° Il est impossible, à l'heure actuelle, de calculer avec une approximation suffisante, par des méthodes raisonnables, le coût de la guerre pour la France. Il est même probable qu'on ne pourra jamais le faire.

SECTION II

Dépenses de guerre et dépenses pendant la guerre

Quand on recherche le coût de la guerre, il faut soigneusement distinguer les dépenses de guerre des dépenses faites pendant la guerre. Cette idée évidente est appliquée d'une manière courante. C'est ainsi que l'on distingue les dépenses faites pendant la guerre et correspondant aux services du pied de paix et les dépenses faites pendant la guerre et se rapportant à la guerre (voir *supra*, p. 5). Mais cela ne suffit pas.

I

Il est manifestement arbitraire d'arrêter la période des dépenses de guerre au jour de l'armistice, au 11 novembre 1918. Il est incontestable qu'une grande guerre nationale ne s'arrête pas brusquement, au point de vue des dépenses qu'elle entraîne, à la minute précise où le canon cesse de tonner, où les armées cessent de livrer combat, où sont apposées les signatures des plénipotentiaires sur la convention d'armistice. Il y a une période de démobilisation au sens large du mot. Dans la grande guerre de 1914-1918, la nation tout entière avait été mise progressivement sur le pied de guerre. Non seulement la population mâle valide, de dix-huit à cinquante ans, avait été appelée peu à peu sous les drapeaux, mais encore des millions de femmes avaient été embauchées dans les usines de guerre ; un très grand nombre d'industries et de commerces de paix avaient été transformés peu à peu en industries et commerces de guerre. Naturellement, l'armistice signé, il a fallu faire passer tout ce personnel, toutes ces industries, du pied de guerre au pied de paix. On a dû renvoyer le personnel ouvrier, résilier les marchés en cours d'exécution ; et pour cela on a dû payer d'énormes indemnités de licenciement, de résiliation. En France, on a cru bon de verser à chaque homme démobilisé (officiers, sous-officiers et soldats) une somme d'argent, dite prime de démobilisation, d'un montant minimum de deux cent cinquante francs, mais avec des majorations importantes pour tous ceux qui avaient figuré un certain temps dans les unités combattantes. Voilà quelques exemples qui prouvent que les dépenses de guerre ne se confondent pas avec les dépenses faites pendant la guerre.

Cette méthode d'évaluation est celle qui fut adoptée par le chancelier de l'Échiquier, Sir G. C. Lewis, dans son Budget Speech du 13 fé-

vrier 1857, pour calculer le coût de la guerre de Crimée. Il ne se borna pas à prendre pour base de calcul les deux années de guerre 1854-55 et 1855-56. Il compta l'année 1856-1857 comme une année de guerre, pour le motif qu'on avait déjà engagé des dépenses comme s'il devait y avoir une troisième année de guerre (1856-1857). Il prit donc pour base de calcul, non pas deux années, mais trois années (1).

C'est aussi la méthode suivie par M. H. W. Chisholm pour l'évaluation du coût des guerres de 1688 à 1869 (2).

Le professeur Edwin Seligman, dans son étude précitée sur le coût de la guerre (3), n'a pas manqué de présenter des observations dans le même sens : « Lorsque, dit-il, on veut marquer en chiffres le coût de la guerre, même dans ces limites restreintes (*dépenses en numéraire*), on rencontre plusieurs difficultés. Tout d'abord, la question se pose de savoir à quelle période il convient de s'arrêter. En un sens, la guerre a cessé à la déclaration de l'armistice ; en un autre sens, la guerre n'a pas véritablement pris fin tant que la paix n'a pas été ratifiée, c'est une question d'une année de plus. Mais, même lorsque la paix est faite, les dépenses de guerre ne sont pas terminées. La démobilisation est une opération lente : dans beaucoup de pays on a distribué de fortes primes de démobilisation. En outre, il est nécessaire, pendant un certain temps, de faire la police des pays conquis. Il faut tenir compte des indemnités aux citoyens pour dommages de guerre, des frais de reconstruction et des pertes subies à raison du change des monnaies dépréciées. Enfin, se pose la question des pensions aux soldats blessés ou aux familles des tués. On voit donc qu'il est impossible de déterminer avec quelque exactitude, à l'heure actuelle, les frais de la guerre, puisqu'ils sont encore en cours. »

On le voit, le professeur Seligman aboutit à reconnaître aux chiffres qu'il propose et à ceux que proposent les auteurs qui ont écrit ou écriront avant la fin de la liquidation, un caractère tout à fait provisoire.

SECTION III

Dépenses de guerre de l'Etat et dépenses publiques de guerre

I. — Quand on fixe entre 120 ou 180 milliards de francs le montant des dépenses de guerre de la France, on ne vise que les dépenses publiques *en numéraire* de l'Etat. On ne comprend pas les dépenses publiques en numéraire faites par les localités. Pourtant, ce sont là

(1) Voyez *supra*, p. 5.

(2) Voyez *supra*, p. 5.

(3) Voyez *supra*, p. 7.

aussi des dépenses publiques de guerre. Si l'on veut comparer le coût de la guerre pour différents États, il est indispensable de connaître le montant des dépenses d'État et des dépenses locales, attendu que la répartition des compétences n'est pas faite de la même manière dans tous les pays, notamment en matière d'assistance sociale ou de prévoyance sociale, d'hygiène, de police, etc.

Ceci posé, les dépenses de guerre assumées par les localités en France ont été très considérables. Elles consistent surtout en dépenses d'assistance.

II. — A l'heure actuelle, il est impossible de les chiffrer : la publication et, sans doute, la rédaction de statistiques officielles concernant les départements, les communes et les colonies, ont été suspendues depuis la déclaration de guerre (1). Pour se rendre compte de l'ordre de grandeur de ces dépenses locales, il suffira de marquer l'accroissement des seules dépenses en numéraire de la Ville de Paris. Les dépenses *annuelles* de Paris avaient passé de 431 millions de francs environ en 1914 à plus de 1.188 millions de francs en 1921 (2).

SECTION IV

Variations de la mesure du coût de la guerre

I. — Il est un élément qui, pour la France, rendra très difficile l'évaluation du coût de la guerre, même en tenant compte de tous les éléments.

(1) En ce qui concerne les finances *communales*, le ministère de l'Intérieur a publié, en 1923, pour la première fois depuis 1914, les résultats généraux de la situation financière; ces résultats s'appliquent à l'année 1920. (Bulletin de statistique et de législation comparée, 1923, II, p. 500 et s.) « Du fait de l'envahissement, durant les hostilités, des départements du nord et du nord-est de la France, explique une note officielle, et par suite de l'impossibilité, après l'armistice, de centraliser, pour les régions libérées, la documentation indispensable, soit que les archives communales aient été détruites, soit que l'état de ces renseignements ait rendu difficile l'émission des rôles des contributions, la publication de ces renseignements a dû être interrompue de 1914 à 1920 ». — Sur les finances *communales*, voyez Pierre COUTY, *Les finances communales pendant la guerre en France* (Paris, 1925, 208 pages).

En ce qui concerne les finances *départementales*, le ministère de l'Intérieur a publié, depuis 1923, une série d'exposés; pour 1914, voyez *Bull. St. et lég. comp.*, 1923, I, p. 985; pour 1915, *B. S. L. C.*, 1923, II, p. 913 et s.; pour 1916, *B. S. L. C.*, 1924, I, p. 505 et s.; pour 1917, *B. S. L. C.*, 1924, I, p. 693 et s.; pour 1918, *B. S. L. C.*, 1924, II, p. 397 et s.; pour 1919 à 1922, *B. S. L. C.*, 1925, I, p. 238 et s. Mais on y trouve très peu de renseignements utiles pour notre sujet.

(2)

BUDGET POUR 1914

Dépenses sur fonds généraux.....	431,7
Dépenses sur fonds spéciaux.....	50,9
	<u>482,6</u>

BUDGET POUR 1921

Dépenses sur fonds généraux.....	1.188,8
Dépenses sur fonds spéciaux.....	345,7
	<u>1.534,5</u>

TOTAL GÉNÉRAL.....

(Bulletin de statistique et de législation comparée, 1915, t. I, p. 646; 1922, t. II, p. 164 et s.).

La liquidation et le paiement des dépenses de guerre proprement dites, ne s'effectuent que très lentement. Quatre ans après l'armistice, à la fin de 1922, il restait certainement encore des dépenses de guerre à liquider et à payer, qui se chiffraient par des dizaines de milliards. Au premier rang de ces dépenses figuraient les indemnités aux habitants des régions dévastées, les dépenses de reconstitution de l'outillage national dans les régions libérées (routes, chemins de fer, canaux, édifices publics, etc., voir *infra*, p. 65 et s.).

Il y a aussi de nombreuses opérations effectuées, mais dont les écritures n'ont pas encore été centralisées, de sorte que l'on n'en connaît pas le montant (comptes spéciaux, voir *infra*, p. 34 et s.).

Or, depuis 1914 jusqu'au jour où sera terminée la liquidation des dépenses de guerre, la valeur de la monnaie nationale a subi des fluctuations énormes. Jusqu'au début de 1919, la valeur du franc français a varié, mais pas beaucoup. Au contraire, depuis 1919, les variations du franc ont été considérables, ainsi qu'il résulte du tableau suivant :

COURS MOYEN DU DOLLAR

(Pair 1 \$ = 5 fr. 12)

	1919	1920	1921	1922	1923
Janvier	5,45	11,66	15,89	12,26	15,22
Février.....	5,45	13,65	13,95	11,47	16,23
Mars.....	5,76	14,00	14,16	11,12	15,75
Avril	5,98	15,96	13,83	10,86	15,12
Mai.....	6,35	14,56	11,96	10,97	15,02
Juin	6,37	12,41	13,35	11,46	15,88
Juillet	6,87	11,78	12,78	12,02	17,06
Août.....	7,74	12,26	12,92	12,60	18,25
Septembre...	8,37	14,24	13,72	12,92	17 »
Octobre	8,59	15,29	13,83	13,65	18,80
Novembre ...	9,29	16,01	13,92		18,22
Décembre ...	10,87	17,57	12,86	13,83	19,02

De janvier à mars 1924, la hausse du dollar a été formidable, atteignant le cours de 25 fr. 90, puis du 11 mars 1924 à fin avril 1924, le dollar est revenu au cours d'environ 15 fr. 50. Dans le deuxième semestre de 1924, le dollar a oscillé entre 18 fr. 22 et 19 fr. 57.

	Moyenne
Juillet 1924.....	19,57
Août.....	18,36
Septembre	18,85
Novembre	19,02
Décembre.....	18,37

L'année 1925 a marqué une période de hausse du dollar.

En janvier 1925.....	18,75
En mars.....	19,65

A partir de la grande crise d'avril 1925, la progression a été vive.

En août 1925, le cours du dollar oscillait aux environs de 21 fr. 50.

Ceci posé, le coût de la guerre est évalué en francs français, mesuré avec des francs français. Comment totaliser des dépenses qui ont été et qui seront mesurées successivement avec une unité de mesure variable. Si la valeur du franc n'avait pas baissé, le montant de certaines dépenses de guerre (reconstitution des régions dévastées, pensions de guerre, par exemple) serait aujourd'hui moins considérable. En supposant qu'on puisse arriver jamais, pour la France, à faire le total des dépenses de guerre, il conviendra de se rappeler que ce total en francs comprend des francs dont les uns valent deux fois, trois fois plus que les autres.

Cette observation montre aussi combien il est difficile de comparer les frais de guerre des différents États belligérants, dont l'unité monétaire n'est pas restée invariable (1).

SECTION V

Le coût de la guerre est représenté par les dépenses engagées et non par les crédits ouverts ou par les paiements effectués

Il est une raison décisive, pour laquelle il est impossible de s'arrêter aux chiffres donnés jusqu'ici comme représentant le montant des dépenses de guerre. C'est l'ambiguïté du mot *dépenses*.

Qu'est-ce qu'une dépense ? Dans le langage précis de la technique financière française, la *dépense* est la procédure, fixée par les règlements de comptabilité, pour faire sortir régulièrement les deniers publics des caisses publiques. On retrouve cette procédure dans tous les pays civilisés.

On distingue quatre phases :

1° L'*autorisation* de la dépense par le Parlement : c'est l'ouverture de *crédit*, ou plus simplement, le *crédit* ;

2° L'*engagement* de la dépense par les ministres ou leurs délégués :

(1) Le professeur Edwin R. A. SELIGMAN, dans son étude sur le *Coût de la Guerre*, a, lui aussi, fait cette observation : « Les chiffres, dit-il, ne tiennent pas compte des majorations de prix ou de l'altération de la valeur de la monnaie. Dans une grande guerre comme celle qui vient de prendre fin, les prix montent toujours ; dans quelques pays, ils ont doublé, dans d'autres, ils ont triplé, pour des raisons qu'il est inutile de discuter ici. Ce qui, par conséquent, semble être en dépense croissante, d'année en année, peut, en réalité, tenir, pour partie au moins, à cette cause. » D'ailleurs, le professeur Seligman, dans son évaluation du coût de la guerre pour la France, n'a pas fait intervenir ce facteur de rectification, très difficile à faire jouer.

par exemple, la passation des marchés de fournitures, de travaux, la conclusion des contrats de toute sorte, ayant pour objet la prestation des choses ou des services personnels nécessaires au fonctionnement des services publics, les allocations de toute sorte (subventions, pensions, etc.), les nominations d'agents publics rétribués, etc. Voilà une foule d'opérations d'*engagement de dépenses* ;

3° La *constatation*, la *liquidation* et l'*ordonnancement* de la dépense : dans cette opération administrative, les administrations publiques constatent qu'un service a été fait, qu'une créance est née contre l'État, que cette créance n'est pas éteinte par prescription ou déchéance ; elles déterminent le quantum de la créance (liquidation), visent le *crédit* budgétaire qui l'a autorisée (imputation) ; enfin, elles donnent à un comptable public l'ordre de payer et délivrent aux créanciers un extrait de cet ordre, extrait qu'il présentera au comptable chargé du paiement (ordonnancement) ;

4° Le *paiement* de la dépense : c'est la dernière phase de la procédure de dépense ; le comptable public, désigné dans l'ordonnance de paiement, verse au créancier les deniers en échange d'une quittance libératoire (1).

Ceci posé, on voit que, pour calculer de manière précise le coût de la guerre, il faudrait s'attacher *uniquement* aux *engagements* de dépenses. Ce qui importe, en effet, c'est de savoir quel est, *du chef de la guerre*, le montant des *dettes* à la charge d'un État. Il est indifférent de savoir si ces *dettes* ont été régulièrement *autorisées* par le Parlement, ou ont été effectivement *payées* au moment où l'on fait le calcul. Régulièrement autorisées ou non par le Parlement, il faudra les payer. Quant au paiement, réellement effectué ou non, c'est une question d'*échéance*.

Encore une fois, les dépenses de guerre d'un État, ce sont essentiellement les *dettes assumées* par un État pour la guerre, les *dépenses engagées*.

SECTION VI

Le calcul des dépenses de guerre, tel qu'il a été fait jusqu'ici, tient compte uniquement des ouvertures de crédit. Démonstration par les statistiques officielles et par les discours des ministres des Finances.

Tous ceux qui ont essayé d'évaluer, pour la France, le coût de la guerre, ont donné au mot dépense une signification très étroite, celle de *crédit* budgétaire, c'est-à-dire d'autorisation de dépense par le Parlement.

(1) Pour les détails de cette procédure, voyez Gaston JÈZE, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 5^e édition, 1912, p. 203 et s.

Est-ce là une « approximation » suffisante des engagements de dépenses ? Pour la France, il faut répondre négativement. D'une part, en France, *au cours de la guerre*, le gouvernement ne s'est pas considéré comme étroitement lié par les autorisations de dépenses données par le Parlement. Il a *engagé* toutes les dépenses qu'il estimait nécessaires pour la victoire. Il est certain que les dépenses engagées ne sont pas restées dans la limite des crédits alloués par le Parlement (1).

D'autre part, en France, les autorisations de dépenses données par le Parlement n'ont pas de valeur indéfinie ; elles ne valent que pour un an, et elles doivent être utilisées avant le 31 décembre de l'année budgétaire. Les crédits non employés pour des engagements avant le 31 décembre sont annulés de plein droit. Le gouvernement, s'il estime qu'il y a lieu d'engager ces dépenses, est obligé de demander aux Chambres un nouveau crédit, une nouvelle autorisation. Il arrive donc qu'une autorisation de dépense, un crédit soit demandé plusieurs fois au Parlement avant que la dépense soit réellement *engagée*. La somme des *crédits* ne donne donc pas, d'une manière précise, le montant des dettes de l'État. Pour la période de guerre, cette observation est de la plus haute importance. Des crédits considérables n'ont point été utilisés en temps utile.

Les notions de dépense *engagée*, de dépense *autorisée*, et de dépense *payée* n'ont pas du tout coïncidé. Elles n'ont même pas été voisines.

Or, pour calculer le montant des dépenses de guerre de la France, on s'est servi des statistiques officielles, des discours officiels des ministres des finances français à la tribune du Parlement, de la Chambre des députés, du Sénat. Ces documents ne visent que les *crédits* ouverts par le Parlement.

Il faut insister sur ce point, car il est décisif pour montrer la fragilité des calculs officiels.

I

Considérons d'abord les statistiques officielles.

Les seuls documents officiels que l'on possède à l'heure actuelle sont les états récapitulatifs des *crédits* ouverts, chaque année, par les Chambres, de 1915 à 1919, et les budgets depuis 1920.

En 1920, le ministère des Finances, sur cette base, a dressé un tableau des dépenses de la guerre.

(1) Les dépenses engagées *sans crédit* après la guerre se chiffrent par milliards. Voyez sur ce point le rapport du député BOKANOWSKI, 15 mars 1924, Chambre, n° 7.314, analysé dans *Revue de Sc. et de lég. fin.*, 1924, p. 491 et s.

Voici ce tableau (1) (en millions de francs) (2) ; les discours officiels ultérieurs n'ont fait que le reproduire en le tenant à jour.

	Totaux des crédits
1914 (pied de guerre)	6.589,4
1915	22.804,5
1916	32.945,1
1917	41.679,6
1918	54.537,1
1919	49.793,9
TOTAL GÉNÉRAL (1914-1919).....	208.349,6

Si l'on déduit les 50 milliards de l'exercice 1919 et quelques milliards afférents aux mois de novembre et de décembre 1918, il reste environ 150 milliards de francs pour la période juillet 1914-novembre 1918.

On le voit, la somme des crédits alloués par le Parlement est bien la base sur laquelle s'appuient les documents officiels pour le calcul des dépenses de guerre.

II

C'est aussi la base de calcul adoptée par les ministres des Finances dans leurs grands discours au Parlement.

Le 29 décembre 1919, le ministre des Finances, M. Klotz, exposait comme suit à la nouvelle Chambre des députés, élue le 16 novembre 1919, la situation financière de la France (3) : « Les crédits ouverts jusqu'au 31 décembre 1914 correspondant à la période de guerre se sont élevés à 9.200 millions (4). En 1915, les *crédits* restent dans une limite à peu près comparable : pour l'exercice entier ils sont de 22.800 millions au lieu de 9.200 millions pour cinq mois. Puis l'accentuation survient et se précipite : 33 milliards en 1916 ; 42 en 1917 ; 54 en 1918... ; en 1919, les *crédits* ne sont plus que de 48.300 millions. En résumé,... c'est à 209 milliards que se totalisent les *autorisations de dépenses*. »

Trois mois plus tard, le 29 mars 1920, à la Chambre des députés, le ministre des Finances, M. François Marsal, constatait aussi que « les *crédits* que le Parlement a votés pour la période de guerre, c'est-à-dire pour la période qui s'étend du 1^{er} août 1914 à la fin de 1918,

(1) *Situation des crédits ouverts ou demandés du 1^{er} août 1914 au 5 décembre 1919*, dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, publié par le ministère des finances de France, année 1920, t. I, p. 988.

(2) Le document officiel, dans son souci de la précision, a tenu à donner les chiffres jusqu'au franc. Il n'a pas été jusqu'aux centimes !

(3) *Journal Officiel*, Chambre, Débats, p. 5400 et suivantes. Ce discours a été reproduit dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1919, p. 529 et suivantes ; voyez, en particulier, p. 535.

(4) Le tableau officiel reproduit plus haut indique seulement 6 milliards 589 millions.

s'élèvent à 158.500 millions. Les *crédits* ouverts pour 1919, non compris les projets en instance devant le Parlement, se montent à 48.500 millions. Si, au lieu de parler par milliards, ce qui répond à quelque chose de difficilement compréhensible à nos esprits, nous voulons compter par millions, — et alors nous sommes obligés de compter par jour et non plus par année, — nous arrivons aux chiffres caractéristiques suivants : En 1914, les *crédits* ouverts représentent 41 millions de francs par jour ; en 1915, 63 millions ; en 1916, 82 millions ; en 1917, nous dépassons 100 millions, nous arrivons à 104 ; en 1918, nous payons la victoire par 127 millions par jour, et enfin, en 1919, nous battons le record et nous dépensons 130 millions par jour. La centralisation des écritures n'est d'ailleurs pas définitive : l'exercice 1919, en ce qui concerne le budget ordinaire, ne sera clos que le 30 avril 1920, et le 30 août 1920 seulement pour les dépenses militaires (1). »

Les exposés officiels les plus récents visent toujours les *crédits* et non les *dépenses engagées*.

Prenons, par exemple, l'exposé des motifs du projet de budget pour 1922, présenté à la Chambre des députés, le 8 juillet 1921, par le ministre des Finances, M. Doumer (2).

Bien que le ministre parle des « *dépenses supportées par l'Etat* », en réalité il s'agit des *crédits* ouverts : « *Les dépenses supportées par l'Etat* du fait de la guerre, soit au cours même des hostilités, soit dans la période qui a suivi, peuvent difficilement se chiffrer. Aucune évaluation directe ne permet d'obtenir un résultat rigoureusement exact. On peut toutefois, par la méthode suivante, arriver à une approximation suffisante.

	Millions de francs
Les dépenses de toutes sortes dans cinq mois de guerre de l'année 1914 ont atteint	6.589
Les dépenses de 1915 se sont élevées à	22.804
Les dépenses de 1916 à	32.945
Celles de 1917 à	41.680
Celles de 1918 à	54.537
Celles de 1919 à	49.039
Celles de 1920 à	52.064
Les dépenses du 1 ^{er} semestre de 1921 peuvent être évaluées à	21.000
Soit ensemble, au 30 juin 1921	280.658

Si, de cette somme globale de 280 milliards de francs, on déduit les *dépenses* qui auraient normalement incombé à l'État — soit, à raison

(1) *Journal Officiel*, Chambre, Débats, 29 mars 1920, p. 805 et suivantes et dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1920, p. 235 et suivantes.

(2) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1921, t. II, p. 1 et suivantes.

de 5 à 6 milliards par année, une somme de 35 à 40 milliards, — on ramènera à 240 milliards l'ensemble des *sommes payées* par le Trésor du fait de la guerre et de ses suites. »

Le ministre se trompe complètement. Il ne s'agit pas des *dépenses* de l'État, ni des *sommes payées* par le Trésor, il s'agit uniquement des *crédits*. Une première preuve, c'est que le ministre a repris purement et simplement, en les mettant à jour, les chiffres du tableau officiel dressé en 1920 par le ministère des Finances et reproduit plus haut (p. 18).

III

Une deuxième *preuve* de l'inexactitude de la déclaration ministérielle de M. Doumer, c'est qu'à l'heure actuelle (1925), on ne connaît même pas le montant des *dépenses payées* par le Trésor.

Par une résolution du 27 mai 1919, la Chambre des députés — sur la proposition de sa Commission du budget, qui voulait connaître le montant des paiements effectués en 1915 — a invité le ministre des Finances à présenter une situation provisoire en recettes et en *dépenses* du budget de l'exercice 1915. Cette situation a été dressée et publiée en 1919 (1). Il en ressort que les *crédits ouverts* au titre du budget général de l'exercice 1915 se sont élevés à 23.128 millions (2), et que les *paiements effectués* sur les dépenses jusqu'à l'époque de la clôture de l'exercice ont été de 20.889 millions. La comparaison des *crédits* mis à la disposition des ministres avec les dépenses *payées* par le Trésor public fait apparaître que, dans leur ensemble, les paiements de l'exercice 1915, ont été *inférieurs* aux crédits accordés, de 2.239 millions de francs.

Un état des paiements effectués n'existe pas (à l'heure actuelle, 1925), pour les années 1916 et suivantes.

En somme, aucun document officiel ne nous fournit de renseignements sur le point le plus intéressant : le montant des dépenses *engagées*. Il n'y est question que des *crédits* ouverts.

Nous ne pouvons donc pas arriver à une « approximation suffisante ».

IV

Dans l'exposé des motifs du projet de budget pour 1923, le ministre des Finances, M. de Lasteyrie, déclarait très nettement que, pour dresser un tableau des dépenses publiques pour la période de guerre, il n'avait pu utiliser que les ouvertures de crédits par les Chambres (3) :

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1919, t. II, p. 261.

(2) Le tableau officiel publié par le ministre des finances en 1919 et reproduit plus haut (p. 18), porte 22.804.000.000. L'administration n'explique pas cette différence.

(3) Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1923, deuxième séance du 31 mars 1922, Chambre des députés, n° 4.220, 1^{er} volume, p. 7.

« Nous essaierons, dit-il, avec les moyens dont nous disposons, de donner un aperçu de l'évolution des dépenses et des recettes, ainsi que du mouvement de la trésorerie depuis 1913, dernier exercice non affecté par la guerre, jusqu'en 1922..... Les chiffres que nous serons amenés à fournir dans l'exposé qui suit appellent des réserves préalables. Pour les exercices 1913, 1914 et 1915, ces chiffres ont pu être puisés dans les projet de loi de règlement et correspondent bien ainsi aux paiements et aux encaissements effectués. *Mais à partir de 1916, ils sont, pour les dépenses la simple addition des dotations ouvertes par les lois annuelles de finances et les lois de crédits supplémentaires* ; pour les recettes, le total des recouvrements mensuellement constatés et tels, sauf quelques corrections, qu'ils ont été publiés au *Journal Officiel*. On peut affirmer que les dépenses et les recettes effectives seront, en dernière analyse, les premières, notablement inférieures, les secondes, sensiblement supérieures à nos chiffres. En tout cas, il ne nous a pas paru possible que, *faute de règlements et de chiffres strictement comparables*, un aperçu de notre situation financière, pendant toute la durée de la guerre, fût différé pendant plusieurs années encore. *Si imparfaites que soient nos données*, elles sont cependant suffisantes pour procurer une idée assez nette de la marche des dépenses et des ressources, et il vaut mieux s'en satisfaire que de persister à raisonner dans l'abstrait. »

Contentons-nous, pour le moment, de retenir le mode de calcul employé par le ministre.

La conclusion est que, jusqu'à la fin de 1924, il est impossible de trouver, d'après les documents officiels et les discours officiels, un compte exact des dépenses de guerre.

Il convient toutefois de signaler que M. Edmond Théry, dans son livre sur les *Conséquences économiques de la guerre pour la France* (Paris 1922, p. 274 et suivantes), a essayé de corriger les chiffres manifestement erronés donnés par les documents officiels ou les discours officiels. Il récapitule d'abord « les dépenses que l'État fut *autorisé à engager* depuis le jour de la mobilisation jusqu'au 31 décembre 1918 ». Il trouve un total de 158.555 millions de francs. Ces chiffres, ajoute M. E. Théry, ne sont pas définitifs, car certains *crédits inemployés feront l'objet d'annulations, lors de l'apurement des comptes*. Mais des sondages établissent, dès maintenant, que la réduction à prévoir de ce chef n'excède point 10 pour 100. Pour les cinquante-trois mois de guerre, les dépenses de l'État monteront donc approximativement à 140 milliards, soit 2.640 millions par mois, en moyenne. « Après déduction des dépenses du pied de paix (25 milliards) la différence, 115 milliards au total, ou 2.200 millions par mois mesure l'effort effectif de trésorerie auquel nous fûmes astreints du milieu de 1914 à la fin de 1918. »

La méthode de calcul de M. E. Théry est meilleure. Mais je me méfie de la valeur des « sondages » dont parle M. E. Théry. Comme nous le verrons, la tenue des écritures publiques pendant la guerre a été défec- tueuse. M. Théry néglige de dire à quels sondages il fait allusion. Il est plus prudent de voir, dans la formule qu'il emploie, une pure figure de rhétorique.

V

Est-on mieux renseigné depuis la publication, par le gouverne- ment, au mois de décembre 1924, de l'*Inventaire de la situation finan- cière de la France au début de la treizième législature* ? (1).

Au premier abord, il le semblerait. Aux pages 14 et suivantes de ce document officiel, le ministre des Finances recherche les origines prin- cipales de la Dette publique française. Il est ainsi amené à étudier la marche des dépenses publiques depuis 1914. Il donne le tableau suivant, qu'il présente comme celui des « dépenses acquittées au cours des hosti- lités (en millions de francs) ».

Années	Charges militaires	Dette publique	Services civils	Dépenses dites recouvrables	Comptes spéciaux	Totaux
1914	6.526	1.360	2.005	372	108	10.371
1915	14.712	1.818	2.479	1.914	1.197	22.120
1916	23.853	3.327	2.817	2.947	3.904	36.848
1917	28.662	4.816	4.119	4.081	2.983	44.661
1918	36.120	7.021	5.443	5.952	2.113	56.649

Que visent ces chiffres ? les crédits, les engagements, les paiements ? Le document ne le dit pas. Tantôt il parle des « dépenses acquittées » (p. 14), ce qui laisse croire qu'il s'agit des paiements effectués. Mais tout de suite après (p. 15 et 16), il parle des « crédits » comme synonyme des dépenses.

Cette même observation s'applique aux dépenses de nos budgets (p. 21) de la période postérieure à la guerre (en milliards de francs).

Années	Charges militaires	Dette publique	Services civils	Dépenses recouvrables	Comptes spéciaux	Dépenses totales
1919	18,2	7,9	9,2	15,5	3,4	54,2
1920	7,6	11,7	11,4	22,3	5,1	58,1
1921	6,0	11,1	9,9	21,4	2,7	51,1
1922	5,0	13,6	7,7	22,1	0,5	48,9
1923	4,8	12,8	6,5	21,7	»	45,8

(1) Chambre des députés, 1924, n° 441.

Quelle confiance peut-on avoir dans cet exposé ? J'avoue, pour ma part, n'y voir qu'un ordre de grandeur très sujet à caution. Je montrerai plus loin que le désordre actuel des écritures publiques ne permet pas de dresser un inventaire précis des dépenses de l'Etat.

SECTION VII

Difficulté de connaître, pour la France, dans un avenir prochain, le coût de la guerre. Désorganisation des services financiers par la mobilisation. Désordre des écritures publiques.

Peut-on espérer que, dans un avenir prochain, on pourra déterminer, de manière précise, les dépenses *en numéraire engagées* par l'État français pour la grande guerre ?

Cet espoir doit être abandonné, pour une période indéterminable, à raison de la désorganisation du ministère des Finances par la mobilisation et du désordre des écritures publiques.

Il y a là un mal très grave, résultant d'un sentiment très louable : l'égalité des individus devant les charges militaires.

I

En France, ce sentiment correspond à une conviction profonde du peuple français. Il n'est sans doute pas exagéré de dire que le peuple français est plus épris d'égalité que de liberté. La justice, pour lui, c'est l'égalité.

Quoi qu'il en soit, la passion de l'égalité a fait que la législation militaire antérieure à la grande guerre ne s'est guère préoccupée de protéger les administrations publiques contre la désorganisation pouvant résulter d'une mobilisation générale. C'est le même sentiment qui conduisit le Parlement, sous la pression de l'opinion publique, à envoyer sous les drapeaux d'abord, puis dans les unités combattantes, les ministres des cultes, malgré le commandement du Décalogue : « Tu ne tueras point ».

C'est ainsi encore que les administrations financières furent vidées de la plus grande partie de leur personnel technique, en âge de porter les armes. La tenue des écritures publiques en a grandement souffert, les cadres du personnel ayant été réduits à l'état de squelette, pour une besogne formidablement accrue.

On a constaté le mal après la guerre. Lorsque les commissions parlementaires de contrôle ont voulu avoir des renseignements précis sur la situation financière, le ministre des Finances s'est vu dans l'impossibilité absolue de les fournir.

Pendant la guerre, la volonté d'établir l'égalité des sacrifices pour

tous les individus en âge de servir a abouti à ce résultat. Aucun gouvernement n'aurait eu la force de l'empêcher.

Tel est le fait. Voici quelques déclarations officielles caractéristiques de ces lacunes — sans doute irréparables — de la comptabilité publique, pour la période de guerre. Ces lacunes rendront très difficile, sinon impossible, une évaluation exacte des dépenses publiques de guerre, du coût de la guerre.

II

Dans l'exposé des motifs du projet de loi présenté à la Chambre des députés, le 7 juin 1920, par le ministre des Finances (1), M. François Marsal, on lit : « Depuis six ans, nous vivons sous un régime précaire et provisoire, auquel les circonstances créées par la mobilisation nous ont condamnés. L'application de presque toutes les règles qui faisaient la force de notre comptabilité publique a dû être suspendue. La plus grande partie des recettes et des dépenses n'ont pu, jusqu'à ce jour, recevoir d'imputations définitives. Les écritures d'aucun des exercices postérieurs à 1914 n'ont pu être arrêtées. Aucune affectation n'a pu être donnée au produit des emprunts. Dans les livres des comptables comme dans ceux du Trésor se sont multipliés les comptes d'attente qui présentent des soldes de plusieurs milliards formés aussi bien de dépenses, dont chaque jour passé rend la régularisation plus difficile, que de véritables avances, dont avec le temps le recouvrement apparaît de plus en plus compromis. Il est impossible, sans avoir débrouillé ce chaos et apuré cet arriéré, de rétablir dans nos affaires la clarté indispensable, de fixer les prescriptions d'après lesquelles devront désormais s'exécuter les services, de tracer les cadres budgétaires dans lesquels ils devront rentrer, d'instaurer véritablement un contrôle de dépenses publiques, à la création duquel les Chambres n'ont cessé, depuis dix ans, d'apporter leur attention. »

Le même exposé officiel fait connaître de nouvelles causes de désorganisation, postérieures à l'armistice :

« Impuissante à s'assurer de nouveaux concours, l'administration ne l'était pas moins à retenir le personnel expérimenté. Certains de trouver dans les emplois comptables des postes rémunérés, beaucoup d'agents, parmi les meilleurs, sollicitaient et obtenaient une nomination

(1) Projet de loi relatif à la réorganisation de l'administration centrale des Finances, *Journal Officiel*, Chambre, Documents 1920, p. 1576 et s. Voyez aussi l'exposé des motifs du projet de loi tendant à fixer les conditions dans lesquelles seront apurés les comptes de guerre (8 novembre 1921, Chambre annexe, n° 3311) ; le rapport présenté par le député EVAIN au nom de la Commission des Comptes définitifs (14 mars 1923, Chambre annexe, n° 4693) ; l'avis présenté par le député БОКА-НОВСКИ au nom de la Commission des finances (2^e séance du 7 juin 1923, Chambre, annexe n° 6121).

à l'extérieur. D'autres, à tous les degrés de la hiérarchie, demandaient leur mise en disponibilité ou donnaient leur démission, et on les retrouvait ensuite, placés avec des positions beaucoup plus avantageuses dans les affaires privées. Il en est résulté, jusque dans les postes de directeurs, une instabilité déplorable, exclusive de toute action suivie : au cours des *vingt* dernières années, la Direction du mouvement général des fonds a changé huit fois de titulaire, la Direction du contrôle des administrations financières, neuf fois, la Direction du personnel et du matériel, douze fois. D'autre part, l'administration centrale a ainsi perdu des fonctionnaires de valeur qui auraient fourni, et qui, à l'époque critique où nous sommes, fourniraient un concours précieux. »

Le désordre est grand :

« On a été contraint d'embaucher largement un personnel de fortune sans pouvoir souvent ni le former, ni le commander. L'effectif total a été élevé à six mille personnes, pendant que le cadre des rédacteurs tombait à une centaine d'agents. La dépense annuelle est montée de 5 à plus de 38 millions, sans que les travaux les plus urgents pussent être assurés et sans que l'on pût éviter un délabrement complet de la maison. Il est certain que les résultats eussent été tout autres si l'encadrement n'avait pas été systématiquement appauvri. »

Le mal n'a fait que s'aggraver depuis 1920. La Direction du mouvement général des fonds a eu de nouveaux titulaires. Les entreprises privées, par l'appât de grosses situations — pécuniaires et sociales, — ont attiré des directeurs et sous-directeurs du ministère des Finances.

III

Le ministre des Finances, M. de Lasteyrie, dans l'exposé des motifs du projet de budget pour 1923, a constaté le mal dont on a souffert pendant la guerre, et qui n'a pas encore disparu : « La charge des comptables du Trésor a, pendant et depuis la guerre, dépassé toutes les prévisions. Nous n'avions, en 1914, aucune idée des formidables dépenses d'armement que nous étions appelés à engager. Nul n'avait prévu ni l'extension du régime des allocations, ni la politique du pain, ni la réquisition des usines, ni l'émission continue des bons de la Défense nationale, ni les emprunts qui allaient faire apparaître comme insignifiants les 30 milliards de notre dette d'avant-guerre. La formidable activité dépensière de tous les services aboutissait chez les comptables du Trésor et se traduisait, en définitive, dans leurs livres, par des écritures, dans leurs comptes, par des pièces de dépenses : 50 milliards de francs payés en 1920, 6 milliards de pensions à servir, plus de 200 millions de coupons de rente à payer, 65 millions de titres de rente créés, le service des

allocations militaires, des primes de démobilisation, le pécule de guerre. l'échange des bons de monnaie des régions envahies, pour ne rien dire des comptes spéciaux, dont les opérations dans le seul premier trimestre de 1921 dépassaient le chiffre du budget d'avant-guerre. Il faudrait encore mentionner la comptabilité de divers organismes nouveaux — offices départementaux des Pupilles de la nation, comités départementaux des Mutilés de guerre, offices agricoles, etc. — *Toutes ces opérations déferlaient aux caisses des comptables qui, débordés, se trouvaient incapables de se conformer aux règles traditionnelles qui assurent la centralisation des écritures des dépenses de l'Etat.* Les retards s'ajoutaient aux retards et c'est ainsi que le journal général de 1915 et la balance générale des comptes du Grand Livre au 1^{er} janvier 1916 ont été arrêtés seulement le 27 avril 1922 (1). »

« Aucune pensée de critique, conclut le ministre (2), n'inspire cette rapide revue des lacunes et des points faibles de notre administration financière. Nous rendons pleinement hommage au labeur éclairé de nos fonctionnaires ainsi qu'aux résultats obtenus par les précédents gouvernements et par les Chambres dans leurs efforts pour essayer de rétablir l'ordre dans toutes les parties de notre administration financière ; *mais l'œuvre qui reste encore à accomplir est considérable.* Pour la mener à bien, il nous faut poursuivre une politique énergique de réforme administrative. Il nous faut d'abord réorganiser notre comptabilité publique. Les crédits votés par le Parlement ont d'ores et déjà permis de renforcer les effectifs et les cadres dans la mesure strictement indispensable et d'obtenir un meilleur rendement du travail de tous les comptables en modernisant les moyens matériels d'exécution des services. Les mesures qui ont pu être ainsi adoptées ont dès maintenant porté leurs premiers fruits ; à l'heure actuelle, 58 trésoreries générales sur 89 fonctionnent dans des conditions absolument normales ; pour une douzaine d'entre elles, les retards sont inférieurs à un mois ; les autres, tout en éprouvant plus de difficultés à fournir les pièces et documents aux dates réglementaires, se réorganisent chaque jour ; un prochain avenir doit, dans ce domaine, voir rétablir partout l'ordre et la régularité d'avant-guerre. »

IV

Dans les deux Chambres, *depuis l'armistice*, les récriminations sur cet état des choses ne cessent pas. On semble oublier que, pendant la guerre, nul ne s'en préoccupa.

(1) Exposé des motifs du projet de budget pour 1923, Chambre, n° 4.220, p. 106 et 107.

(2) Projet de budget pour 1923, Chambre, n° 4220, exposé des motifs, p. 108.

Le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, M. Doumer, a signalé, avec une grande violence, le désordre de la comptabilité publique : « Pas plus que le Parlement, disait-il au Sénat, le 30 décembre 1920 (1) quelques jours avant sa nomination au ministère des Finances, pas plus que le Parlement, le gouvernement n'y voit clair dans le budget. Quoi d'étonnant à cela puisque l'État n'a pas de comptabilité (Exclamations !). Je répète que l'État n'a pas de comptabilité à l'heure présente. Vous pouvez demander à M. le ministre des Finances ce qu'il dépense dans un mois : il serait dans l'impossibilité de vous le dire. Les seuls chiffres qu'on ait pu mettre sous nos yeux sont ceux qui représentent les sommes encaissées. L'honorable ministre — je ne veux pas trop le chicaner sur ce point — s'est même trompé à un moment donné en nous présentant comme correspondant à des dépenses un chiffre qui s'appliquait à des recettes. »

M. le ministre des Finances : « C'est la même chose très souvent ; il ne reste rien des recettes. »

M. le rapporteur général : « M. le ministre répond que c'est la même chose, en effet, puisque la seule comptabilité de l'heure présente consiste à faire le compte des sommes que l'on reçoit. Quelle serait la situation d'un commerçant qui se bornerait à tenir compte de ses recettes sans enregistrer ses dépenses ? C'est à un pareil désordre que l'on est arrivé au ministère des Finances (Mouvements divers)... Une telle situation doit cesser. Si l'année prochaine encore on continue les méthodes des années de guerre, on fera durer indéfiniment cette période de désordre et de crise financière qui vient aggraver la crise économique si périlleuse, à l'heure actuelle, pour le pays. »

Quelques mois plus tard, dans son rapport à la Chambre des députés sur le projet de budget de l'exercice 1921 (ministère des Finances), M. Renard confirmait le désordre des écritures publiques (2) : « Il n'est pas besoin d'insister pour montrer la gravité du danger pour nos finances publiques si de telles méthodes persistaient. Aucune situation comptable des recettes et des dépenses n'a été tenue depuis 1914 ; c'est en 1913 qu'a été dressé le dernier compte, et si on réfléchit aux sommes formidables qui sont entrées et sorties des caisses du Trésor depuis six ans sans qu'à aucun moment la balance exacte de ces entrées et sorties ait été établie, on peut s'attendre à ce que le bilan définitif, lorsqu'il sera dressé, nous ménage quelque surprise désagréable. En tout cas, il faut mettre un terme à de tels errements. »

Le fait qui a le plus ému l'opinion publique, concernant le désordre

(1) *Journal Officiel*, Sénat, Débats, p. 2046.

(2) *Revue de Science et de législation financières*, 1921, p. 611.

de la comptabilité publique, est relatif à l'importance des bons de la Défense nationale en circulation. Il a été déclaré en 1922, par le ministre des Finances lui-même, que les chiffres officiels donnés jusqu'alors étaient faux. L'erreur était de 7 *milliards de francs*.

Voici le passage de l'exposé des motifs du projet de budget pour 1923, dans lequel l'erreur est relevée et expliquée :

Le ministre des Finances a voulu savoir quel était au juste le montant des bons de la Défense nationale en circulation. Jusqu'alors, les documents officiels relevaient, mois par mois, le montant des émissions, le montant des remboursements, enfin le solde en circulation. Or, ces documents étaient erronés, a déclaré le ministre :

« Il a paru récemment nécessaire de faire vérifier, par une enquête de l'Inspection générale des Finances, les chiffres inscrits jusqu'ici dans les documents officiels concernant les bons de la Défense en circulation. L'enquête a abouti à cette constatation que les bons détenus par le public au 31 décembre 1921 s'élevaient environ à 58.500 millions au lieu de 65.420 millions. D'autre part, la répartition des bons entre les diverses catégories : bons à un mois, à trois mois, à six mois, à un an — a été reconnue différente — au profit des bons à un an — de celle qui avait été admise jusqu'alors. La réduction apportée, du fait des résultats de cette étude, au crédit ouvert pour les intérêts des bons de la Défense nationale, compte tenu de la diminution récente du taux de ces intérêts, atteint 374 millions. »

Pour expliquer ces erreurs, le ministre ajoute : « L'incertitude qui existe sur le montant total des bons en circulation s'explique par la hâte avec laquelle a dû être organisée, dès 1914, sans moyens adéquats de personnel et de matériel, une émission portant sur des quantités de titres sans précédent et reposant sur des pratiques entièrement nouvelles. Les mesures nécessaires ont été prises pour remédier à cet état de choses en organisant une comptabilité précise et un contrôle efficace des émissions. Les chiffres comptables exacts seront communiqués aux commissions financières dès qu'ils auront été centralisés. »

On pourrait multiplier les citations officielles constatant le désordre dans lequel se trouvent les écritures publiques en France. Il suffira de signaler, sans y insister, les comptes spéciaux, dont il sera parlé plus loin (p. 34 et suivantes).

V

Le passage, au ministère des finances, des critiques les plus sévères n'a pas suffi et ne pouvait pas suffire à ramener l'ordre dans la comptabilité publique. C'est une œuvre de longue haleine,

Au mois de novembre 1922, le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, M. Henry Bérenger, présentait à ses collègues un état de la situation financière de la France, duquel il semble résulter que l'amélioration n'avait fait aucun progrès :

« Il n'y a nulle part en France, au ministère des Finances ou ailleurs, une comptabilité générale de la nation. Celle qu'on fournit quelquefois aux Assemblées, soit au moment du budget annuel, soit au moment des grandes autorisations d'emprunt ou d'émission, n'est qu'une comptabilité basée sur des approximations extrêmement contradictoires entre elles, et dont le moins qu'on puisse dire, c'est qu'à défaut de chiffres comptables, elles ne sont véridiques qu'à quelques milliards près, comme dans l'affaire des bons de la Défense nationale ou dans celle de la liquidation des comptes spéciaux, ou encore dans celle de nos créances et de nos dettes à l'étranger. »

Le fait est de notoriété publique. A l'occasion de l'exposé de M. Bérenger, le grand journal *Le Temps*, dans son numéro du 12 novembre 1922, rappelait les efforts faits par la Cour des comptes « pour que des écritures normales et des comptes réguliers soient rétablis ». Il ajoutait : « Si l'on ne peut se flatter d'obtenir, de longtemps — *si jamais on les obtient* — les comptes de la période de guerre, du moins il serait inadmissible que des états certains ne fussent pas arrêtés maintenant. »

Tous ceux qui, en France, connaissent cette question, étaient unanimes à penser que, pour arriver à l'établissement et au règlement des comptes publics de la période de guerre, il faut organiser une procédure simplifiée. En 1921, le ministre des Finances, M. Doumer, déposa en ce sens au Parlement un projet de loi en vue de hâter le plus possible, suivant un échelonnement nouveau et une procédure simplifiée, le règlement des comptes de guerre (1). Ce projet de loi a mis beaucoup de temps pour être voté par les Chambres. En 1922, le ministre des Finances, M. de Lasteyrie, demandait instamment au Parlement « de sanctionner par son vote un texte qui présente un réel caractère d'importance et d'urgence (2) ».

VI

Les mois se sont écoulés et la situation ne s'est améliorée que très lentement. Le 20 février 1923, au Sénat, le rapporteur général de la Commission des Finances, M. Henri Bérenger (3), a demandé au gouvernement de

(1) Projet du 8 novembre 1921, Chambre annexe, n° 3311 ; Voyez aussi le rapport de M. EVAINE (Chambre, 14 mars 1923, n° 4693), et l'avis de M. BOKANOWSKI (Chambre, 7 juin 1923, n° 6121).

(2) Exposé des motifs du projet de budget pour 1923, Chambre, n° 4220, p. 108.

(3) *J. O.*, Sénat, Débats, p. 344.

faire tous ses efforts pour dresser enfin les comptes des dépenses et de recettes, sinon de la guerre — la chose paraît remise à des jours lointains — du moins de l'après-guerre.

« Nous éprouvons de très grandes difficultés, a dit M. H. Bérenger, pour établir, en ce qui concerne les exercices de guerre et plus particulièrement les années 1920, 1921, 1922, une comptabilité exacte et générale des recettes et dépenses de la nation. M. le ministre des Finances est très bien placé pour le savoir. Ces difficultés résultent du retard apporté à l'apurement des comptes spéciaux de la guerre.

« Notre honorable collègue, M. Paul Doumer, alors ministre des Finances, a bien déposé, en 1921, un projet de loi ayant pour objet d'établir les règles propres à assurer le retour à un ordre rigoureux et exact dans la comptabilité publique.

« Ce projet, déposé depuis environ dix-huit mois sur le bureau de l'autre assemblée, a été renvoyé non à la commission des Finances de la Chambre, mais à la Commission des comptes définitifs. *Aucun rapport n'a été ni déposé ni publié depuis lors.* Il en résulte que la *comptabilité exacte du pays ne peut être établie et que nous n'avons à notre disposition que des chiffres approximatifs et incomplets.*

« Vous savez qu'avant la guerre, tous les ans, le ministère des Finances publiait un gros volume bleu, très complet, qui donnait, sous le nom : *Compte général de l'Administration des Finances*, le tableau exact de toutes les dépenses et de toutes les recettes de l'exercice. Ce tableau constituait, en quelque sorte, le bilan financier de la France et permettait non seulement aux membres du Parlement, mais encore à tous les citoyens, de connaître la véritable situation financière du pays. *La publication de ce volume a été interrompue depuis 1914.* Elle ne pourra recommencer que lorsque la Chambre se sera prononcée et nous aura permis de nous prononcer sur le projet de loi qui lui a été soumis par le gouvernement en 1921.

« Donc, à la base même de l'examen qui peut être fait des budgets, il manque une pièce essentielle. C'est là une lacune regrettable dans l'organisation financière d'un régime républicain.

« Je voudrais demander à M. le ministre des Finances les raisons pour lesquelles ce projet de loi n'a pas encore été examiné par la Chambre des députés. Le gouvernement n'aurait-il pas un moyen d'action propre dont il pourrait user pour obtenir que ce projet fût enfin inscrit à l'ordre du jour de l'autre Assemblée ?

« Les prévisions de recettes et de dépenses ne peuvent être faites avec quelque chance d'exactitude que si l'on connaît au préalable le montant des recettes et des dépenses faites pendant les exercices précédents. Le compte général de l'administration des finances répond à

cette nécessité, et c'est pourquoi le régime républicain s'est toujours honoré d'en effectuer la publication régulière chaque année. Je suis certain d'être l'interprète du Sénat tout entier en demandant au gouvernement et notamment à M. le ministre des Finances, de bien vouloir rétablir l'ordre à la base de la comptabilité publique. »

A cette question pressante, le ministre des Finances n'a pu faire qu'une réponse quelque peu découragée. Le ministre reconnaît, lui aussi, les insuffisances de la comptabilité publique depuis 1914. Il espère, si la Chambre des députés lui prête son concours, recommencer, à la fin de 1923, à publier régulièrement des comptes.

« Notre comptabilité, a constaté le ministre, M. de Lasteyrie, a eu très fort à souffrir de la guerre : pendant quatre années, avec un personnel de fortune, où manquaient presque tous les éléments expérimentés, il a fallu aller au plus pressé et négliger l'observation d'un grand nombre de prescriptions réglementaires ; *la comptabilité n'a donc pas été tenue*, ou plutôt elle ne l'a été que dans ses parties les plus essentielles. On a dû à peu près se borner à l'enregistrement au jour le jour des opérations effectuées et aucune centralisation n'en a été établie ; *aucun document récapitulatif n'a pu être dressé*, comme on le faisait avant 1914.

« Le résumé général de toute notre comptabilité publique, le compte général des Finances présente, vous le savez, le résultat de toutes les opérations de recettes ou de dépenses, tant budgétaires que de trésorerie, effectuées au cours de l'année considérée. Distribué aux Chambres, il est, pour les ministres, la justification devant le Parlement de l'emploi des crédits qu'ils ont eus à leur disposition : il constitue également, pour la Cour des Comptes, un document à l'aide duquel elle apure les comptes des comptables.

« Ce compte général des Finances est, vous le pensez bien, un document extrêmement volumineux, difficile et compliqué à mettre sur pied, et, pendant toute la période de guerre, il n'a pas été possible de procéder aux opérations de centralisation et de vérification que nécessite son établissement. Mon honorable prédécesseur, M. Paul Doumer, s'était préoccupé de cette situation et, il y a dix-huit mois environ, il a déposé sur le bureau de la Chambre un projet de loi tendant à faciliter l'apurement des comptes de guerre par des dispositions spéciales de nature à hâter cet apurement. Le projet prévoyait surtout qu'à partir du 1^{er} janvier 1921, une coupure serait faite dans les écritures des comptables, de manière que la comptabilité de nos dépenses et de nos recettes pût recommencer à être tenue régulièrement comme elle l'était avant-guerre.

« Je suis pleinement d'accord avec M. le rapporteur général sur l'intérêt primordial qui s'attache à ce que le compte général des Finances soit

désormais régulièrement établi et à ce que le Parlement, comme c'est son droit et son devoir, *puisse voir clair dans les opérations énormes effectuées par les divers services publics*. Le projet de loi dont il est question a été renvoyé à la Commission des comptes définitifs, devant laquelle mon honorable prédécesseur et moi-même avons comparu un certain nombre de fois. La Commission a introduit un certain nombre de modifications dans le projet. J'ai, à plusieurs reprises, insisté, soit par lettre, soit au cours de mes auditions par la Commission, pour le dépôt du rapport. Je le ferai à nouveau et de la façon la plus pressante, bien convaincu d'ailleurs que la Commission va faire droit à ma requête, puisque, il y a quelques jours à peine, le rapporteur, M. Evain, m'a avisé que son rapport était terminé et qu'il allait le déposer.

« Je ferai alors tout mon possible pour en obtenir la discussion immédiate, et j'espère que la situation actuelle sur laquelle M. le rapporteur général vient d'insister d'une façon si pressante et si juste, va se trouver bientôt réparée et que, dès la fin de l'année, nous recommencerons à publier régulièrement nos comptes qui, je le répète, sont la base de notre comptabilité et la base même du contrôle que le Parlement est en droit d'exercer (1). »

VII

Cet appel a fini par être entendu. La loi du 29 décembre 1923 a fixé les conditions dans lesquelles seront apurés les comptes de la période de guerre (2).

Voici le mécanisme général de la loi de 1923.

Pour assurer la reprise intégrale du service régulier de la comptabilité publique (passation journalière des écritures, production, aux époques prévues par les instructions, des divers documents de comptabilité), la loi a opéré, dans la comptabilité, une coupure très nette entre les opérations antérieures au 1^{er} janvier 1921 et les opérations postérieures à cette date.

1^o Pour les *opérations postérieures* au 1^{er} janvier 1921, on a pris pour point de départ les soldes de caisse et de portefeuille, *sans se préoccuper des multiples comptes de gestions antérieures*. Les comptes de caisse et de portefeuille ont été débités dans les écritures des comptables (trésoriers-payeurs généraux) par le crédit d'un compte *transitoire unique*, appelé à être ultérieurement débité ou crédité au fur et à mesure que seront déterminées les opérations de recettes ou de dépenses des ges-

(1) J. O., Sénat, Débats, p. 344.

(2) Le texte de cette loi dans la *Revue de science et de législation financières*, 1924, p. 163 et s. et dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1923, II, p. 1122 et s.

tions précédentes. Grâce à cette mesure, le passé étant nettement séparé, l'apurement des comptes de guerre ne risque plus de peser indéfiniment sur l'exécution du service courant, et l'administration des Finances pourra, pour les opérations effectuées à partir du 1^{er} janvier 1921, prescrire aux comptables le retour à l'observation rigoureuse de toutes les règles de comptabilité du temps de paix (1) ;

2^o Pour la période antérieure au 1^{er} janvier 1921 (comptes de guerre), la loi du 29 décembre 1923 a simplifié les règles relatives à la préparation des comptes et à la régularisation des dépenses payées après la clôture des exercices, adopté des règles nouvelles pour la comptabilité des émissions de bons de la Défense nationale, pour la liquidation du compte des bons de monnaie des régions envahies, pour la substitution de justifications simplifiées pour certaines dépenses ;

3^o Enfin, la loi de 1923 a fixé un *calendrier* pour la reddition simultanée des comptes de guerre et des comptes des gestions courantes.

Ce calendrier, à lui seul, démontre que, pendant longtemps encore, jusqu'en 1930, il sera impossible de connaître *exactement*, d'après des documents officiellement contrôlés, les dépenses publiques faites par l'État français pendant la guerre et pour la guerre.

Voici ce calendrier fixant les dates auxquelles devront intervenir le dépôt du compte général de l'administration des Finances, du projet de loi de règlement, de la déclaration générale de conformité par la Cour des Comptes, enfin la distribution au Parlement de la déclaration générale et du rapport.

1^o PÉRIODE DE GUERRE (ANNÉES 1915 A 1920 INCLUS) :

Désignation	1915	1916	1917
Compte général	31 déc. 1921	31 déc. 1923	31 oct. 1925
Loi de règlement	31 mai 1922	30 juin 1924	30 mars 1926
Déclaration générale	31 déc. 1922	30 nov. 1924	31 août 1926
Distribution de la déclaration et du rapport . . .	31 mai 1923	31 mai 1925	28 févr. 1927
	1918	1919	1920
Compte général	31 août 1926	31 août 1927	31 août 1928
Loi de règlement	31 mars 1927	31 mars 1928	31 mars 1929
Déclaration générale	31 août 1927	31 août 1928	31 août 1929
Distribution de la déclaration et du rapport . . .	28 févr. 1928	29 févr. 1929	28 févr. 1930

(1) Voyez le rapport précité de M. BOKANOWSKI, du 7 juin 1923, n° 6121, p. 5 et 6.

2^o PÉRIODE D'APRÈS-GUERRE (ANNÉES 1921 A 1923 INCLUS) :

Désignation	1921	1922	1923
Compte général.....	30 avril 1924	31 déc. 1924	31 mars 1925
Loi de règlement.....	30 sept. 1924	31 mars 1925	31 août 1925
Déclaration générale.....	28 févr. 1925	31 oct. 1925	30 juin 1926
Distribution de la déclaration et du rapport...	31 août 1925	30 avril 1926	31 juill. 1926

3^o PÉRIODE POSTÉRIEURE A 1923 (1924 ET SUIVANTES)

Publication du compte général.....	{ 31 décembre de l'année de clôture de l'exercice.
Présentation du projet de loi de règlement et des comptes des ministres	{ 31 mai de l'année suivant celle de la clôture de l'exercice.
Déclaration générale de conformité..	{ 31 décembre de l'année suivant celle de la clôture de l'exercice.
Distribution de la déclaration et du rapport.....	{ 31 mai de la seconde année suivant celle de la clôture de l'exercice.

Telle est la loi du 29 décembre 1923. L'apurement des comptes publics paraît devoir être plus lent que ne l'a prévu le législateur.

En août 1924, le procureur général de la Cour des comptes, M. Maurice Bloch, annonçait que les déclarations générales de conformité *pour l'exercice* 1915 n'avaient pu être arrêtées en chambre du conseil que les 13 et 14 juin 1924, alors que la publication aurait dû en être faite le 31 décembre 1922 au plus tard. — En ce qui concerne les gestions 1916 et suivantes, le procureur général constatait que « le désordre a été tel pour certaines comptabilités, les complications pour les présenter en bonne forme sont si grandes, qu'il est acquis, dès maintenant, que les termes imposés pour leur apurement par la loi de 1923 ne pourront être respectés. » Enfin, d'après M. Maurice Bloch, en août 1924, « aucun des comptes individuels de 1921 ne nous est parvenu et le compte général des finances, qui, pour la dite année, aurait dû être publié le 30 avril 1924, n'a pas été distribué (1) ».

SECTION VIII

Nécessité de prendre en considération les dépenses des comptes hors budget

Quand on recherche, pour la France, le coût de la guerre, il est un élément très important que, jusqu'ici, on avait toujours trop négligé, justement parce que l'on n'avait consulté que les documents *budgétaires*.

(1) *Revue de Sc. et de Lég. fin.*, 1924, p. 508 et s.

Ce sont les *comptes spéciaux*.

Le compte spécial était de pratique courante en France, même avant la guerre.

Les comptes spéciaux se sont multipliés pendant la guerre, donnant lieu à des gaspillages tels, que, depuis 1921, on s'est attaché à les supprimer le plus possible. Ces comptes spéciaux contiennent une masse de dépenses qui doivent figurer, comme on va le voir, dans le coût de la guerre.

L'idée générale qui est à la base de beaucoup de ces comptes spéciaux est la suivante :

En France, pour assurer le ravitaillement de la population civile aussi bien que celui des armées, on a, pendant la guerre, institué une foule d'organismes, sous des noms divers, dont les opérations financières (dépenses et recettes) n'ont pas été comprises dans les dépenses générales. Au point de vue de la comptabilité, on a inscrit — à part du budget — ces dépenses et ces recettes dans des *comptes spéciaux*, constitués en grand nombre. Les plus célèbres et les plus importants, au point de vue financier, sont ceux du ravitaillement (blé, sucre, essences, pétroles, charbon, etc.) et de la marine marchande.

Pour le compte du ravitaillement, les dépenses, c'étaient les achats du gouvernement ou de l'organisme spécial ; les recettes, c'étaient les ventes effectuées.

Par exemple, le service du ravitaillement en blé achetait du blé, mais aussi il en vendait.

Tout compte spécial peut donc théoriquement se solder soit par un excédent de dépenses, soit par un excédent de recettes. Ce n'est pas au jour de l'armistice que cette liquidation a pu être brusquement opérée. Pour connaître les résultats véritables de la gestion, il a fallu procéder à la liquidation de tous ces comptes. Depuis 1921, on a travaillé, en France, à cette liquidation. A la fin de l'année 1922, elle n'était pas encore achevée (1).

Ce que l'on pouvait dire, c'est que cette liquidation laisserait un nombre considérable de milliards de francs à ajouter au montant des dépenses de guerre.

Peut-on, dès maintenant, en avoir — sinon le chiffre exact, — du moins une idée approximative ?

Dans son rapport sur le projet de budget pour 1923, M. Bokanowski répond affirmativement : « Il est d'ores et déjà possible, écrit-il, de se rendre compte avec une *suffisante approximation*, des charges que les

(1) Déclarations concordantes de M. Henri BÉAENGÉ et du ministre des Finances au Sénat, le 20 février 1923. *J. O., Sénat, Débats*, p. 344.

comptes spéciaux ont imposées aux finances de la France. La situation de plusieurs d'entre eux, au 1^{er} janvier 1922, fait apparaître un considérable excédent de dépenses. C'est ainsi que le compte du ravitaillement créé ou réorganisé par les lois du 16 octobre 1915, 20 avril 1916, 30 octobre 1916, 7 et 8 avril 1917 et 4 avril 1919 présente, au 1^{er} janvier 1922, un solde débiteur de 5.194.365.000 francs.

Les soldes débiteurs globaux de services spéciaux du Trésor se sont élevés à :

1914.....	108 millions de francs
1915.....	1.197 —
1916.....	3.904 —
1917.....	2.983 —
1918.....	2.113 —
1919.....	3.387 —
1920.....	5.092 —
1921.....	2.714 —
1922 (1)	500 —

L'*Inventaire*, publié en décembre 1924 par le ministre des finances, reproduit purement et simplement ces chiffres (2), ce qui prouve que la liquidation n'a pas progressé *depuis 1922*. En tout cas, la critique des statistiques de 1922 s'applique à celles de 1924.

Après avoir écrit que « l'on peut se rendre compte, avec une suffisante approximation, des charges que les comptes spéciaux ont imposées aux finances de la France », le rapporteur général Bokanowski fait des réserves. Voici ces réserves : « Cependant ces chiffres ne donnent que des évaluations approximatives et non point l'exact montant de la charge imposée à la Trésorerie, du chef des comptes spéciaux pendant les années considérées. Le gouvernement a lui-même indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de budget, que de nombreux achats, faits hors de France, ont été payés par le Trésor sur des provisions qu'il avait constituées à l'étranger ; ces opérations n'étant point encore définitivement liquidées ne sont pas intégralement comprises dans les comptes spéciaux. D'autre part, la constatation des recettes et des dépenses a subi des retards considérables, notamment en ce qui concerne les services de la marine marchande, du ravitaillement, des essences et pétroles, qui avaient fait de nombreuses opérations à l'étranger.

« Mais quelles que puissent être les rectifications à apporter ultérieurement aux chiffres que nous possédons déjà, le résultat des gestions d'État organisées pendant la guerre et qui ont donné lieu à l'ouverture des comptes spéciaux, est définitivement déplorable.

(1) Chambre, 1922, n° 4.220, t. I, p. 82 et suivantes.

(2) Voyez *supra*, p. 22.

« *Le total des dépenses que représentent les comptes spéciaux ne sera certainement pas inférieur à 35 milliards. Il faut se féliciter que bientôt soit tarie cette source de dépenses difficilement contrôlable, donnant lieu à des comptabilités obscures et compliquées, établies avec de grands retards et avec une dangereuse approximation.* »

Cette dernière partie des observations du rapporteur général exprime la réalité. Il est impossible, à l'heure actuelle, de dire approximativement le solde des dépenses qu'il faudra inscrire, pour le coût de la guerre, du chef des comptes spéciaux. C'est ce que je vais essayer de montrer plus clairement.

Pour cela, il est nécessaire de revenir sur l'origine et sur le développement des comptes spéciaux.

La création de beaucoup de comptes spéciaux pendant la guerre fut légitime (1). Tel fut le cas pour tous ceux dont les dépenses devaient être couvertes par des recettes. Mais à la faveur de cette idée exacte, il y eut des abus : une foule d'opérations, qui auraient dû figurer au budget, ont été inscrites à part, dans des comptes spéciaux. Aussi alors que, en 1913, le montant total des recettes et des dépenses effectuées dans des comptes spéciaux était inférieur à 700.000.000 de francs, en 1920 il avait atteint 30.000.000.000 de francs environ. D'autre part, les opérations de ces comptes ont échappé au contrôle du Parlement.

Enfin, les chefs de service préposés à ces opérations n'ont pas tenu de comptabilité sérieuse.

Le résultat est qu'il y a eu un gaspillage effréné et des malversations ; de plus, il règne une grande obscurité sur le résultat définitif de ces services.

Le Parlement avait bien essayé d'empêcher les abus en prescrivant certaines mesures de contrôle. Mais elles ne furent pas appliquées ; on prétextait que la pression des circonstances était trop forte. Les Chambres ne se découragèrent pas. Elles insistèrent, mais sans succès. Alors, pour mettre fin aux gaspillages, aux malversations, elles ont pris un moyen radical, celui de liquider tous ces comptes et de prescrire au gouvernement de présenter aux Chambres, régulièrement, une situation de tous ces comptes au 1^{er} janvier de chaque année. C'est ce qui a été décidé par la loi de Finances du 30 avril 1921 (art. 34).

En exécution de ces prescriptions, le projet de budget pour 1923 a présenté la situation des comptes spéciaux (2).

(1) Voyez l'exposé et la critique de ces comptes dans Gaston Jèze, *Cours de Science des finances*, 6^e édition, 1922, *Théorie générale du budget*, p. 89 et s. ; voyez aussi l'exposé des motifs du projet de budget pour 1922 présenté par M. Doumer, à la Chambre des députés, le 8 juillet 1921 (*Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1921, t. II, p. 9 et suivantes.)

(2) Chambre 1922, n^o 4.220, p. 316 et suivantes.

Au premier abord, cette situation semble fournir des renseignements très précis sur l'excédent des recettes ou des dépenses et, par suite, sur les sommes qui devront figurer dans les dépenses de guerre.

Voici un extrait de cette situation :

ETAT DES PRINCIPAUX SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR CRÉÉS POUR
LA GUERRE OU POUR LA LIQUIDATION DE LA GUERRE
(En millions de francs) (1)

Comptes	SITUATION AU 1 ^{er} JANVIER 1921		SITUATION AU 1 ^{er} JANVIER 1922	
	EXCÉDENTS DE		EXCÉDENTS DE	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Avances à des gouvernements alliés ou établissements étrangers		8.674,0		10.885,4
Cession de matériel à des gouvernements étrangers (loi du 29 septembre 1917).....		3.785,4		1.828,3
Avances aux Chambres de commerce à l'occasion de la guerre ..		25,3		16,6
Avances remboursables à divers industriels pour les besoins de la Défense nationale (décrets des 27 mars et 15 juillet 1915 ; lois des 28 septembre 1915 et 27 janvier 1917) : 1 ^o Avances à rembourser par imputation sur le prix des fournitures		43,7		44,4
2 ^o Avances à rembourser par versements échelonnés.		12,9		17,2
Alimentation en blé et en farine de la population civile (compte du ravitaillement) (lois des 16 octobre 1915, 20 avril 1916, 30 octobre 1916, 7 et 8 avril 1917, 4 avril 1918)		3.376,8		5.194,4
Alimentation nationale en pain (loi du 9 août 1920).....		294,4		829,5
Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt <i>général</i> détruites ou endommagées par faits de guerre (loi du 29 juin 1917)		971,6		1.639,2
Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt <i>local</i> détruites ou endommagées par faits de guerre (loi du 30 décembre 1917).		103,7		261,9

(1) Projet de budget pour 1923, Chambre, 4.220, p. 316 et suivantes.

Comptes	SITUATION AU 1 ^{er} JANVIER 1921		SITUATION AU 1 ^{er} JANVIER 1922	
	EXCÉDENTS DE		EXCÉDENTS DE	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Voies ferrées d'intérêt général et local (loi du 10 janvier 1917)....		1.034,7		1.477,4
Reconstitution agricole des départements victimes de l'invasion (loi du 3 août 1917).....	127,6		183,7	
Reconstitution industrielle des départements victimes de l'invasion (loi du 6 août 1917).....	1.604,9		122,4	
<i>Assurances maritimes contre les risques de guerre (loi du 29 septembre 1917):</i>				
Assurances facultatives.....	151,7		102,2	
Assurances obligatoires.....	29,4		28,0	
<i>Transports maritimes. Achats et constructions de navires (lois du 25 mars 1918 et du 30 juin 1919):</i>				
A. Transports maritimes	283,6		291,6	
B. Achats et constructions	597,8		379,9	
C. Navires ennemis gérés par la France	39,6		65,6	
Flotte en gérance (loi du 29 décembre 1919).....	32,3		29,0	
Majoration de pécule des militaires démobilisés		6,5		10,4
Approvisionnement en produits chimiques agricoles (loi du 20 juin 1918).....	134,7		104,2	
Service de la chaussure nationale (loi du 23 novembre 1918)	20,0		35,4	
Entretien des troupes d'occupation en pays étrangers (loi du 31 décembre 1918).....		582,8		770,1
Echange des bons de monnaie des régions envahies (loi du 11 février 1919)		1.986,3		1.986,3
Prêts aux petits commerçants et industriels démobilisés (loi du 24 octobre 1919).....	33,0		13,6	
Liquidation des consortiums et comptoirs d'achat créés pendant la guerre (loi du 31 juillet 1920) .				0,7
Service des essences et pétroles (loi du 31 juillet 1920)			1.616,0	
Compte des alcools		4,3		116,2
Approvisionnements en combustibles	120,6			29,1

Ne nous bornons pas aux apparences. Poussons plus loin nos investigations.

Nous constatons que la situation qui précède ne nous fournit aucune indication précise, en ce qui concerne le montant des dépenses de guerre.

1^o Tout d'abord, les chiffres qui sont inscrits aux tableaux qui précèdent « ne traduisent pas exactement le total des *engagements* pris par l'Etat ou envers celui-ci, en matière de recettes ou de dépenses : il reste, en effet, un très grand nombre d'opérations à régulariser au point de vue purement comptable. La régularisation sera poursuivie aussi rapidement que possible : elle exigera des moyens appropriés et une organisation spéciale qui sont à l'étude et dont les modalités seront soumises au Parlement (1) » ;

2^o A raison des fictions de la comptabilité publique, les excédents de recettes ou de dépenses inscrits dans ces comptes ne font pas toujours apparaître la *situation réelle vis-à-vis du Trésor* du compte spécial, c'est-à-dire en définitive, s'il y a eu, pour l'Etat, excédent de recettes ou de dépenses.

Prenons, par exemple, le compte « alimentation nationale en pain », qui « retrace les opérations de recettes et de dépenses qui seront effectuées pour l'application de la dite loi » du 9 août 1920 à partir du premier jour du mois qui suivra la promulgation.

La loi du 12 août 1920 a fixé à 10.366 millions de francs les dépenses du nouveau compte spécial pour la campagne 15 août 1920-15 août 1921. Cette même loi a ouvert au budget général, sur le budget de Ravitaillement de l'exercice 1920, un crédit de 1.304 millions de francs en vue de couvrir l'insuffisance de recettes du compte spécial des céréales panifiables pour la campagne 1920-21.

Ceci posé, la situation du compte « Alimentation nationale en pain » fait apparaître, au premier janvier 1922, un excédent de dépenses de plus de 829 millions de francs. « Mais il faut observer que ce résultat est dû à ce que le *crédit budgétaire précité de 1.304 millions de francs* figure en *recettes* dans les écritures qui décrivent les opérations du compte spécial ; il convient, dès lors, de tenir compte de cette somme pour dégager la situation réelle vis-à-vis du Trésor, du compte spécial (2). »

Cela revient à dire que le solde des dépenses du service de l'alimentation nationale en pain est beaucoup plus considérable qu'il n'apparaît à la lecture du compte spécial.

De même, considérons le compte spécial : Reconstitution agricole des départements victimes de l'invasion.

(1) Exposé des motifs du projet de budget pour 1923, Chambre, n° 4.220, p. 323.

(2) Exposé des motifs du projet de budget pour 1923, Chambre, n° 4.220, p. 338 et 339.

Au *débit* du compte spécial sont portés le montant des acquisitions, les frais accessoires, la rétribution des tiers mandataires et les dépenses de personnel et de matériel de l'office. Au *crédit* du compte on a inscrit, en premier lieu, les *crédits budgétaires* ouverts au ministère des Régions libérées à titre de fonds de roulement et qui s'élèvent à 400 millions de francs, en second lieu le produit des avances consenties (1).

Il suit de là que le solde, au 1^{er} juin 1922, qui se traduit aux écritures par un excédent de recettes de 183 millions, ne donne asolument pas la situation réelle des dépenses à la charge du Trésor. Cet excédent de recettes ne signifie pas du tout que ce service a procuré à l'État un bénéfice de 183 millions de francs. Cette somme révèle la situation du compte une fois qu'on a donné, aux recettes et aux dépenses du dit compte, une signification spéciale conventionnelle, sans aucune préoccupation de faire ressortir la charge définitive du Trésor public. Encore une fois, dans ces 183 millions de francs figurent la portion du crédit de 400 millions de francs pour fonds de roulement ouvert par le budget au ministère des Régions libérées et non encore remboursée par le compte ;

3^o Parfois, l'état d'avancement de la liquidation est tel que le compte fait apparaître un excédent de recettes alors qu'en définitive cet excédent de recettes sera beaucoup moindre ou même qu'un excédent de dépenses est probable.

Prenons, par exemple, le compte « service des essences et pétroles ». Dans l'annexe au projet de budget pour 1923 (2), ce compte fait apparaître au 1^{er} janvier 1922 un excédent de *recettes* de 1.616 millions de francs. Mais si on consulte le projet de loi relatif aux recettes et dépenses des comptes spéciaux pour 1922 (3), on voit tout d'abord que le solde créditeur n'est pas de 1.616 millions de francs, mais de 1.955 millions. Aucune explication ne dissipe l'impression que donne cette contradiction. D'autre part, le ministre avertit que ce solde créditeur n'est qu'« apparent ». « Il y a lieu de tenir compte des dépenses à imputer en 1922 sur le compte spécial pour le règlement des achats faits à l'étranger, dont le montant est évalué à 2.108 millions de francs (4). » Enfin, il est dit que « le compte pourra être clos définitivement en 1923 ; il va continuer à recevoir l'imputation des dépenses de fret du navire citerne jusqu'en avril 1923 ; il bénéficiera, d'autre part, du produit de la surtaxe de péré-

(1) Projet de budget pour 1923, *op. cit.*, p. 345.

(2) Chambre, 1922, n° 4.220, p. 320 et 321.

(3) Projet de loi portant fixation pour l'année 1922, des recettes et des dépenses des comptes spéciaux, Chambre 24 février 1922, n° 3.965, p. 39.

(4) Projet, n° 3.965, *op. cit.*, p. 39.

quation tant qu'elle sera maintenue ; un assez long délai est nécessaire pour la régularisation des dépenses faites à l'étranger et pour la liquidation administrative et financière de l'ensemble des opérations (1) ».

On pourrait multiplier les exemples.

On voit si, dans ces conditions, il est facile de dégager, même approximativement, l'excédent véritable des dépenses ou des recettes, non pas de tel ou tel *compte spécial* — mais du *service*, c'est-à-dire des sommes à inscrire, en définitive, aux dépenses de guerre de l'État, compte tenu des recettes du service.

Pour ma part, je ne puis pas dire si le chiffre de 35 milliards avancé en 1922 par le rapporteur général de la Commission des finances de la Chambre des députés, et reproduit par l'« Inventaire » de décembre 1924, représente approximativement la charge qui, en fin de compte, devra être inscrite aux dépenses de guerre de la France.

SECTION IX

Nécessité de déduire les produits de la liquidation des stocks de guerre

Le coût en numéraire de la guerre, pour un pays, est le montant *net* des dettes qu'il a assumées, déduction faite des recettes que le Trésor public a encaissées du chef de la guerre. Ces recettes peuvent être plus ou moins considérables.

En temps de guerre, en effet, les administrations publiques sont amenées à amasser d'énormes approvisionnements ; on approvisionne comme si les hostilités devaient durer indéfiniment. Le jour de l'armistice général, on constate que les approvisionnements, les stocks, sont trop considérables pour pouvoir être utilisés dans un bref délai, pour le fonctionnement normal des services publics ; ou même, qu'ils sont complètement inutilisables pour le temps de paix. Les conserver pour une prochaine guerre — lointaine — ce serait refuser de profiter des progrès techniques, afin d'utiliser ces stocks. Ce serait, en outre, s'infliger de très gros frais d'entretien et de conservation de choses peut-être inutilisables.

Dans ces conditions, la nécessité apparaît impérieuse de liquider les stocks, de les aliéner, — naturellement après avoir prélevé tout ce qui est nécessaire pour les besoins des services publics. La partie des stocks conservés et les recettes provenant de l'aliénation doivent évidemment être déduites du coût de la guerre.

(1) *Projet*, n° 3.965, *op. cit.*, p. 39.

En France, la liquidation des stocks français (1) a été commencée à partir de 1919. Elle a été terminée en 1924. Le gouvernement français a affirmé, en 1924, qu'il était possible de dire exactement quel a été le produit net de cette liquidation *en ce qui concerne les stocks américains*.

Jusqu'à la publication de l'« Inventaire » en décembre 1924, aucun statisticien privé ne pouvait le dire.

Les sommes portées aux comptes des recettes sont des *produits bruts* ; il est impossible, en l'état des documents publiés, de connaître le montant *des frais de liquidation* ; le personnel de liquidation n'est pas, en entier, un personnel spécial ; une partie des frais de liquidation se trouve donc dans les dépenses générales de l'État.

Ce n'est pas tout.

Il n'est pas facile de lire, dans les comptes publiés, les résultats de la liquidation des stocks ; il en est question, aux recettes du budget général, sous le titre : produit de la liquidation des stocks. De plus, il y a trois comptes spéciaux du Trésor : liquidation des stocks américains ; liquidation des stocks anglais, cessions de matériel à des gouvernements étrangers.

Malgré son titre général, le produit inscrit en recettes au budget général, sous le titre produit de la liquidation des stocks, ne comprend que les prix de vente ou de cession (2) des stocks français.

Aujourd'hui (1925), les résultats sont connus pour les *stocks américains*. Pour les *stocks français et anglais*, je ne connais pas de document officiel qui les ait encore fournis (août 1925).

On aurait pu croire que la liquidation des stocks énormes accumulés pendant la guerre produirait des sommes très considérables. Il semble

(1) En France, il y a eu trois liquidations des stocks : 1° la liquidation des stocks français ; 2° la liquidation des stocks cédés par le gouvernement américain à la France moyennant une somme globale et forfaitaire de dollars 407.341.145. (2.507 millions de francs environ, au pair du change) (loi du 21 octobre 1919) ; 3° la liquidation des installations et des stocks de matériel de chemins de fer et de transports cédés au gouvernement français par le gouvernement britannique (loi du 31 juillet 1920, article 69).

(2) En ce qui concerne le compte spécial « cessions de matériel à des gouvernements étrangers » et qui vise, en partie, des cessions de matériel pris dans les stocks à liquider, voici comment on passe les écritures : Dès que la cession est effectuée, le prix — même non payé — est inscrit en recettes au compte de la liquidation des stocks. Il ne faut pas additionner les opérations de ce compte à celles des autres comptes. C'est ce qui ressort du projet de loi du 24 février 1922, portant fixation des recettes et des dépenses des comptes spéciaux, Chambre, n° 3.965, p. 14. » Le matériel cédé est-il prélevé par les services cédant sur leurs approvisionnements ou s'agit-il de services rendus à un gouvernement étranger par une administration française ? L'inscription au crédit du compte (cessions de matériel à des gouvernements étrangers) a pour contre-partie soit le rétablissement de la valeur de la fourniture au crédit de l'administration cédante, si le matériel doit être reconstitué, soit l'inscription d'une recette au crédit du compte de la liquidation des stocks ou des produits du Domaine, si le matériel cédé est en excédent des besoins et ne doit pas être remplacé. L'opération de cession se réduit donc, au moment où elle est effectuée, à un simple jeu d'écritures sans décaissement réel. »

bien que le produit net — si jamais on arrive à le connaître — ne dépassera pas 5 milliards de francs.

La liquidation des stocks a donné lieu à des scandales, à des malversations, à des abus de toute sorte et très nombreux.

Le sous-secrétaire d'État à la liquidation des stocks, M. Emmanuel Brousse, en a fait le récit sans réticences, à la tribune de la Chambre des députés, le 15 février 1921 (1).

Les traits caractéristiques de cette liquidation ont été l'incurie et le désordre des administrations publiques, la malhonnêteté de beaucoup d'acheteurs des stocks, la corruption de nombreux agents publics chargés de la liquidation.

Voici, d'après M. E. Brousse, quelques faits démonstratifs.

Et d'abord, l'incurie de l'administration dans le choix des acquéreurs de stocks :

« Au début, a dit M. Brousse, on avait cru pouvoir faire baisser le prix de la vie en jetant sur le marché, à vil prix, des quantités énormes de marchandises provenant des stocks français ou des stocks américains. La vie chère n'a pas diminué d'un centime. Par contre, on a enrichi des milliers de mercantis qui achetaient les stocks à des prix dérisoires, les revendaient avec des majorations qui ont atteint jusqu'à 500 pour 100.

Au début de la liquidation des stocks, *les cessions étaient consenties à n'importe qui, exerçant n'importe quelle profession, sans aucune garantie pécuniaire ni de moralité et sans aucun risque pour le cessionnaire*. Celui-ci promenait sa cession à Paris ou en province, la passait à des intermédiaires successifs qui haussaient chacun les prix. Si le dernier trouvait que la marchandise était encore à un prix intéressant pour lui et lui laissait un bénéfice suffisant, il retirait la marchandise (au prix primitif bien entendu) ; sinon il la laissait pour compte. Le liquidateur n'avait dès lors aucun recours contre le cessionnaire défaillant. La marchandise, restée pendant plusieurs mois en dépôt, s'était détériorée. Il fallait la revendre à un prix inférieur, et c'est l'Etat qui supportait la totalité de la perte... »

Quant à l'incurie et au désordre de l'administration, ils ont dépassé toute prévision : « Des approvisionnements considérables de marchandises du ministère de la Guerre, disait M. Brousse en 1921, sont conservés en province neuf fois sur dix, pour permettre de maintenir les officiers qui sont à la tête du service chargé de les garder.

« Tous les services, tous les ministères disposent des marchandises de la liquidation des stocks. »

La corruption de nombreux agents employés à la liquidation a été

(1) Chambre, première séance du 15 février 1921, *J. O.*, Chambre, Débats, p. 525 et suivantes.

effroyable. « Nous avons, dit M. Brousse, renvoyé des stocks des milliers d'employés, d'autres ont été rétrogradés. Nous avons mis à pied des officiers fatigués ou incapables ; nous avons mis à la porte des quantités de mercantis... Un jour, j'ai demandé les casiers judiciaires des employés des camps de liquidation. Quelques-uns de ces employés avaient eu des condamnations jusqu'à dix ans, pour vols, abus de confiance ou escroqueries. J'ai mis tout ce monde à la porte. »

M. E. Brousse a donné des chiffres (1) : « J'ai engagé 510 poursuites. Il y a eu 463 condamnations à des peines d'emprisonnement ; 91.868 francs d'amende, 91.782 francs de droits de régie, 683.203 francs de réparations civiles au profit de l'État. Personnel congédié : 4.271 personnes ; personnel congédié, licencié ou renvoyé dans les camps, 3.488 personnes non remplacées ; 27 chefs de services sur 28 remplacés. »

Il n'y a rien d'étonnant que, dans ces conditions de liquidation, les recettes n'aient pas été, pour le Trésor public, très considérables.

Peut-on les chiffrer ?

C'est difficile. Les chiffres donnés officiellement ne sont pas très précis.

Le 15 février 1921, l'ancien sous-secrétaire d'État aux finances, chargé de la liquidation des stocks, affirmait (2) que l'État avait touché, à la fin de l'année 1920, 5.237 millions de francs pour les stocks *français et américains*. Il décomposait comme suit le montant de ces recettes brutes.

En ce qui concerne les cessions aux étrangers, les cessions aux ministères et aux services publics, sur les *stocks français*, il leur avait été cédé, a dit M. Brousse, pour 2.534.877.163 francs.

Là-dessus, les services n'ont payé que 1.185.743.579 francs.

Sur les *stocks américains*, les services publics et les gouvernements étrangers avaient pris pour 1.572.462.555 francs mais ils n'avaient payé que 372.764.068 francs.

Au total, concluait M. E. Brousse, sur 4.107.339.718 francs de stocks français et américains cédés à des gouvernements étrangers ou à des services publics français, il n'avait été payé que 1.558.507.647 francs.

Pour les particuliers, le total des cessions (stocks français et stocks américains) jusqu'à la fin de 1920, avait été de 3.848.391.324 francs de marchandises cédées. Les particuliers avaient payé, sur ces 3.848 millions, 3.678.690.268 francs.

En tout, les *stocks français et américains* cédés à des particuliers, à des ministères, à des services publics, à des gouvernements étrangers,

(1) *J. O.*, Chambre, Débats, 1921, p. 541. M. E. Brousse n'explique pas la différence qu'il fait entre le « personnel congédié », et le « personnel congédié, licencié, ou renvoyé dans les camps. »

(2) *J. O.*, p. cit., op. 539.

ont produit, jusqu'au 31 décembre 1920, 7.955.731.042 francs, sur lesquels il a été effectué 5.237.197.915 francs de paiements.

Ces chiffres représentent des produits *bruts*. Quels ont été les frais de liquidation ?

M. E. Brousse a affirmé que, sous son administration, en 1920, le pourcentage des frais généraux pour les divers camps *américains* a été seulement en moyenne de 2,60 pour 100.

Pour les stocks *français*, depuis le début de la liquidation jusqu'au premier décembre 1920, M. E. Brousse affirmait qu'on avait dépensé 13.810.176 francs. Ce serait peu.

Voici maintenant d'autres chiffres.

D'après le projet de budget pour 1923 (1), le produit de la liquidation des stocks français aurait été :

	Millions de francs
1919	1.207
1920	1.649
1921	1.501
1922 (évaluations)	500
1923 (évaluations)	125
TOTAL	4.982 (2)

Ces chiffres ne concordent pas avec ceux de M. E. Brousse, puisque ce dernier, rien que pour les cessions à des gouvernements étrangers ou à des administrations publiques françaises jusqu'en 1920, donnait la somme de 2.535 millions cédés et 1.186 millions payés.

D'autre part, le gouvernement ne donne que le produit *brut* et non le produit *net*. Pour avoir le produit net, il faudrait déduire les frais de la liquidation. Ces frais n'ont pas encore été publiés par le gouvernement.

Le produit de la liquidation des stocks américains et anglais, doit être mis à part. La France a assumé, rien que pour les stocks américains, une dette de \$ 407.341.145.

Cette dette a-t-elle été couverte par le produit de la liquidation des stocks ? On ne l'a su qu'après l'achèvement des opérations.

(1) Projet précité, 1922, n° 4.220, p. 38 et p. 98.

(2) Ces chiffres diffèrent de ceux inscrits dans les lois de finances :

1919	mémoire
1920	2.915
1921	1.501
1922	500
1923	125
TOTAL	5.041

L'*Inventaire* publié par le gouvernement en décembre 1924 (1) a donné un tableau très complet des opérations de la liquidation des stocks américains.

Le prix des *cessions* effectuées au 31 août 1924 a atteint 3.317 millions de francs, sur lesquels une somme de 2.739 millions de francs était *recouvrée*.

Pour déterminer le bénéfice acquis au Trésor ou mesurer la perte qu'il a subie, le ministre des Finances a fait un rapprochement entre la dette de 400 millions de dollars assumée par l'Etat français, et la valeur *en dollars* du prix de ses cessions, chiffré d'après le cours moyen du change pendant chaque trimestre écoulé depuis 1919. Les résultats sont désastreux. En contre-partie de la dette française de 400 millions de dollars, l'Etat n'a qu'une créance de 270 millions de dollars, et les encaissements effectifs n'ont atteint que 220 millions de dollars. L'opération se traduit par un *déficit* de 180 millions de dollars ?

Mais le déficit est encore plus lourd, car la France a dû payer chaque année 20 millions de dollars pour les intérêts de la somme globale de 400 millions de dollars, alors que les sommes encaissées n'ont pas dépassé 220 millions de dollars.

Le gouvernement a donné les causes de ces fâcheux résultats : « La fixation du prix d'achat ne fut pas précédée d'inventaires détaillés et contradictoires : l'organisation de la vente ne put être toujours régulièrement assurée en raison de l'ampleur de la tâche qui incombait brusquement (2) à l'Etat, et à laquelle il devait immédiatement faire face sans posséder ni le personnel, ni les cadres expérimentés dont il avait besoin ; l'insuffisance de protection du matériel conduisit à une détérioration rapide ; le lancement sur le marché d'une masse aussi considérable d'objets similaires devait en surplus en déprécier le cours ; le Trésor enfin supporta toute la perte d'un contrat, dont la charge restait fixée en une devise stable, alors que la recette encourait tous les risques d'une monnaie mobile : pour mesurer le danger auquel nous nous exposons, il suffit de rappeler que le dollar, dont la cote oscille actuellement (décembre 1924) entre 18 et 19 francs, ne dépassait pas 7 fr. 25 au 1^{er} avril 1919, jour de la conclusion du contrat. Ainsi a été mise à notre charge toute la perte découlant de la dévalorisation de notre monnaie, qui reste la cause principale des résultats déficitaires de cette opération. »

(1) *Inventaire de la situation financière de la France au début de la treizième législature*, décembre 1924, Chambre des députés, n° 441, pages 57 et suivantes.

(2) L'opération de la liquidation des stocks aurait dû être organisée pendant la guerre. Dès 1916, comme membre et au nom de la Commission des contrats du sous-secrétariat des munitions de guerre, j'avais fait appeler, à diverses reprises, l'attention du ministère des Finances sur cette liquidation éventuelle. L'administration des Domaines finit par répondre qu'elle se sentait tout à fait capable d'y procéder.

SECTION X

Nécessité, pour calculer le coût de la guerre pour la France, de connaître la solution qui, pratiquement, sera donnée au problème des dettes interalliées.

Le coût de la guerre pour la France ne peut naturellement comprendre que les dépenses *réelles* restant définitivement à la charge de la France. Or, d'une part, le gouvernement français a reçu de la Trésorerie britannique et du Trésor américain des sommes considérables : c'est ce que l'on appelle les *prêts de guerre*. De son côté, le gouvernement français a fait à certains alliés des avances considérables en argent ou en nature (cession de matériel). Suivant que ces prêts seront ou non remboursés, le coût de la guerre sera plus ou moins considérable pour la France (1).

Au premier abord, il semble impossible de dire la solution qui prévaudra. Sera-t-elle identique en ce qui concerne les sommes empruntées et les sommes prêtées par la France ? Si la France doit rembourser, cette charge ne s'aggravera-t-elle pas de l'insolvabilité définitive, totale ou partielle — mais inéluctable — de certains débiteurs de la France ?

Du chef des dettes interalliées, le montant des dépenses de guerre, du coût de la guerre pour la France, peut varier de plusieurs dizaines de milliards de *francs-or*.

Voici, en effet, au 30 juin 1924, la situation en capital des dettes et des créances de la France, du chef des prêts des gouvernements interalliés (2).

Et d'abord, la dette extérieure de la France.

1^o Dette à terme :

Avances de la Trésorerie américaine (3) Doll. 2.933.265.232

(1) Dans son étude sur *Le Coût de la Guerre*, le professeur Edwin R. A. SELIGMAN observe avec raison qu'il convient de se préoccuper de la question du règlement des dettes interalliées (*Revue de Science et de législation financières*, 1919, p. 491) : « Les pays les plus riches ont fait des avances aux plus pauvres et ces dépenses sont parfois comptées deux fois au total, méthode qui n'est correcte que si l'on admet que les prêts ne seront pas remboursés ». Naturellement, dans son étude écrite en 1919, le professeur Seligman n'a pas pu faire intervenir cet élément de calcul, puisque, à la fin de 1922, la question n'était pas encore réglée.

(2) « Inventaire », décembre 1924, Chambre n^o 441, p. 46.

(3) Cela ne comprend pas le prix des stocks cédés par les États-Unis au gouvernement français. Ce dernier a remis au gouvernement américain, pour ces stocks, des obligations représentant une somme de 407.341.145 (v. *supra*, p. 46).

Il a été déjà question de cette dette qui est tout à fait distincte des prêts alliés. La question de l'annulation exposée au texte ne se pose pas pour elle. Mais les variations du cours du change rendent cette dette très onéreuse pour le Trésor français qui a reçu des francs et doit payer des dollars. En tout état de cause, cette dette devra être payée. A vrai dire, ce n'est pas une dette de guerre.

2^o Dette flottante :

Bons du Trésor remis à la Trésorerie britannique. Livr. st. 619.602.900 (1)

A raison des variations du change, il est impossible d'évaluer en francs le montant de cette dette. Constatons seulement qu'au cours du dollar et de la livre, à 20 francs et à 100 francs, les avances de la Trésorerie américaine représenteraient une somme d'un peu moins de 58.665 millions de francs, et les avances du Trésor britannique, une somme d'un peu plus de 61.960 millions de francs, au total, 120.625 millions de francs environ. Mais avec la dépréciation du franc, les dettes, exprimées en francs-papier, sont beaucoup plus considérables.

Par contre, la France, au 30 juin 1924, était créancière d'environ 15.133 millions de francs, savoir (2) :

	Millions de francs
Italie	350,3
Serbie, Monténégro, Yougoslavie	1.738,6
Roumanie	1.132,0
Grèce	537,5
Belgique, Congo belge	3.023,3
Pologne	895,4
Tchécoslovaquie.....	542,2
Esthonie	3,5
Lithuanie.....	2,3
Lettonie.....	9,0
Russie	6.513,3
Portugal.....	9,0
Hongrie	331,8
Autriche	9
TOTAL.....	15.133,1

Il faut remarquer que les avances de la France à ses alliés ont été faites en francs. La baisse du franc aboutit à une diminution automatique de la créance française sur les pays alliés. C'est une aggravation considérable.

Telle est la situation apparente. Elle préoccupe beaucoup les pouvoirs publics et l'opinion publique. L'annulation des dettes interalliées *purement et simplement* est très désirée par l'opinion publique française. Si cet événement se produisait, les dépenses de la guerre de la France diminueraient de plusieurs dizaines de milliards de francs.

(1) Le 28 avril 1925, le gouvernement britannique a fait connaître que les sommes prêtées à la France (y compris les intérêts non payés), à la date du 31 mars 1925, s'élevaient à £. 620.224.000. *Budget statement* de Mr. WINSTON CHURCHILL.

(2) Inventaire, décembre 1924, *op. cit.*, p. 271.

On n'a en France aucune illusion sur le recouvrement des prêts faits par le gouvernement français aux alliés. L'opinion publique comptait bien que l'Angleterre et les États-Unis annuleraient leur créance contre la France.

Quoi qu'il en soit, il y a là un élément de la plus haute importance pour l'évaluation du coût de la guerre, pour la France.

D'après certains, il n'y a pas lieu d'y attacher trop d'intérêt. Tôt ou tard, disent-ils, par la force des choses, le règlement des prêts interalliés se fera par voie d'annulation générale et réciproque. Et cela aura lieu, quels que soient les arrangements contraires qui pourront être pris.

Sur quoi s'appuie cette manière de voir ?

I

Constatons d'abord que, jusqu'ici, le temps n'a pas rendu plus facile cette annulation réciproque.

Dès la fin de la guerre, dans tous les pays, des économistes et des financiers avaient appelé l'attention des gouvernants sur la nécessité de régler *immédiatement* cette question délicate. Plus tard, disaient-ils, ce serait plus compliqué.

En 1919, tant au Parlement français qu'en dehors des Chambres, on avait signalé l'urgence de cette solution, en développant certains arguments de nature à la faire accepter par les négociateurs de la Conférence de la paix (1).

Pendant la guerre, disait-on, on a compris que la victoire ne pourrait pas être obtenue sans la mise en commun des moyens financiers. Maintenant que la victoire est acquise, une égalisation approximative des sacrifices résulterait de l'abandon, par les États prêteurs, de tout ou partie de leur créance envers leurs alliés, du moins vis-à-vis de ceux dont la situation économique a été très gravement atteinte par la guerre. Cette solution a été adoptée par l'Angleterre et par la France (puis par les États-Unis) en faveur de la Belgique, et c'est justice. Mais la France se trouve dans une situation analogue. On peut bien dire que les dommages de toute sorte qu'elle a soufferts sont encore plus considérables. La France qui, pour gagner la victoire a versé sans compter son sang et ses richesses, a *droit* à une répartition équitable des charges financières résultant de la guerre. La justice exige que les alliés qui, pendant la guerre, lui ont fait des avances, la tiennent quitte de cette dette. Sinon, il restera au cœur des Français cette conviction que cer-

(1) Gaston Jèze, La répartition équitable entre alliés des charges financières de la guerre, dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1919, p. 614 et suivantes

tains alliés se sont enrichis aux dépens d'autres alliés, que les sacrifices des uns ont contribué sans compensation à renforcer la prospérité de certains autres (1).

On rappelait qu'en février 1915, à Paris, Mr. Lloyd George avait accepté par avance ce règlement par contribution : n'avait-il pas signé le communiqué par lequel les gouvernements des pays alliés (Angleterre, France, Russie) annonçaient à leurs peuples et au monde qu'ils étaient décidés à unir leurs ressources financières autant que leurs ressources militaires ?

De même, ajoutait-on, à la fin de 1918 le secrétaire du Trésor américain, Mr Mac Adoo, ne faisait-il pas, dans son rapport pour l'année financière finissant le 30 juin 1919, des déclarations dont on pouvait tirer parti : « Il est difficile, écrivait Mr Mac Adoo, d'exagérer les grands objets servis et les grands résultats obtenus par ces avances aux gouvernements étrangers. A l'époque la plus critique de la guerre, elles ont apporté une aide immense aux vaillants associés de l'Amérique pour leur procurer les munitions, les fournitures et l'équipement qui étaient si impérieusement nécessaires pour parer aux offensives de l'ennemi ou pour porter la bataille sur son territoire. Probablement fut d'égale importance le fait que ces avances servirent à reconforter les armées et les peuples alliés par la connaissance que les vastes ressources en crédit des États-Unis étaient en train d'être partagées avec eux pour la poursuite effective d'une cause commune. Inversement, il n'est pas difficile d'évaluer l'effet de découragement qu'ont eu, sur l'esprit et le moral des peuples et des armées de l'ennemi, ces prêts de milliards et la volonté de l'Amérique de prêter, pour la poursuite de la guerre, autant qu'il était nécessaire, jusqu'à la limite de ses facultés... Le service de ces emprunts, en aidant à maintenir les fronts de bataille de l'Europe jusqu'au jour où la puissance de notre héroïque armée pourrait se manifester effectivement, a rendu possible, sans l'ombre d'un doute, la fin de la guerre à l'automne de 1918. Sans cette aide aux gouvernements alliés, la guerre aurait incontestablement été prolongée, sinon perdue, avec pour conséquences de nouvelles pertes en vies et en richesses. »

Les gouvernants français — les plus intéressés au règlement des dettes interalliées — ont cru plus sage de ne pas poser instamment cette question à la Conférence de la paix. Sans doute, ils trouvaient plus urgent et plus important pour la France le double problème des réparations pour les ravages causés par l'ennemi et des garanties de sécurité

(1) Gaston JÈZE, *op. cit. loc. cit.*, p. 617. Cpr. les discours de M. RIBOT au Sénat, 17 décembre 1918 (*J. O.*, Sénat, Débats, p. 881 et suivantes); 30 mai 1919 (*J. O.*, Sénat, Débats, p. 844 et suivantes); 30 décembre 1919 (*J. O.*, Sénat, Débats, p. 1892); le discours de M. Jacques STERN, à la Chambre des députés le 28 décembre 1918 (*J. O.*, Chambre, Débats, p. 3.679 et suivantes).

contre une nouvelle invasion allemande. D'ailleurs, le règlement des dettes interalliées était-il tellement pressé ? Ne pourrait-on pas revenir plus tard sur ce problème, une fois les deux premiers résolus ?

Quelle qu'en soit la raison, la Conférence de la paix prit fin sans que les dettes interalliées eussent été réglées à Paris. Les mois et les années ont passé. Mais avec le temps, la question a pris un nouvel aspect. L'égoïsme des peuples a fait sentir son influence.

L'armistice de 1918, en effet, n'a pas amené la suppression des charges financières entraînées par la guerre. Le poids des impôts a paru encore plus lourd à partir du moment où les peuples n'ont plus senti l'aiguillon de la crainte de la défaite et des catastrophes inévitables qu'elle amènerait. Chaque pays a comparé le fardeau fiscal qu'il supportait à celui des voisins ; il s'en est exagéré le poids ; il s'est considéré comme le plus lourdement frappé.

II

Cela s'est produit surtout aux États-Unis. Dans ce pays, laissant de côté les anciennes idées de solidarité de guerre, des hommes politiques n'ont pas manqué de faire un raisonnement qui devait entraîner les foules : « Notre effort fiscal pendant la guerre a été sans exemple dans l'histoire. Sans nous, la guerre eût été perdue. Nous sommes entrés dans la lutte le cœur pur et sans ambition. Nous en sortons vainqueurs, sans réclamer de dépouilles. Nous ne demandons ni territoires, ni colonies, ni rançon de guerre, ni même le remboursement de nos dépenses, ce qui pourtant serait notre droit strict. N'est-il pas juste que nos alliés, qui ont tiré profit de la guerre, nous remboursent les prêts que nous leur avons faits ? »

Juridiquement, continuent-ils, la dette n'est pas contestable. Il y a eu *prêt* et non pas *subside*. Il n'y a pas de relations internationales possibles si la parole donnée n'est pas respectée, si les dettes librement contractées ne sont pas loyalement remboursées.

Il n'est pas vrai que la guerre ait été faite pour des buts entièrement communs. Chaque État avait ses buts propres : la France voulait reconquérir l'Alsace-Lorraine ; elle voulait abattre un rival économique et colonial. Pourquoi les contribuables américains paieraient-ils pour ces objets qui ne l'intéressent pas personnellement ?

Cette conviction a été fortifiée par les discussions à la Conférence de désarmement à Washington. Les gouvernements français avaient cru trouver, dans l'alliance promise au nom des États-Unis par le président Wilson et inscrite dans le traité de Versailles, la principale garantie contre toute revanche allemande ; le Sénat américain avait refusé cette alliance. De là, la résistance des ministres français aux

mesures de désarmement. Certains, aux États-Unis, ont vu là une arrière-pensée d'impérialisme. Le militarisme prussien, disent-ils, n'aurait-il donc été abattu que pour être remplacé par le militarisme français ? Les prêts de la France à la Pologne, à la Roumanie, etc., en 1923, ont été interprétés comme confirmant cette accusation. L'ignorance profonde dans laquelle se trouvent les foules des problèmes de politique extérieure explique ces sentiments de défiance.

En tout cas, leur influence sur le règlement des dettes interalliées a été considérable. Si, disaient certains, la France veut des conquêtes et des armées, que le contribuable français les paie et non pas le contribuable américain.

Certains, aux États-Unis, ont aussi critiqué l'attitude du gouvernement français, jusqu'en 1924, en ce qui concerne les réparations à exiger de l'Allemagne. Pourquoi a-t-il refusé les *réparations en nature* ? Pourquoi menacer constamment l'Allemagne de recourir à la contrainte ?

Ce refus et ces menaces ont été parfois présentés comme la preuve que le gouvernement français ne voulait pas, en réalité, être payé, qu'il désirait avoir un prétexte pour annexer la rive gauche du Rhin. Le gouvernement français serait ainsi responsable de la crise économique effroyable dans laquelle l'Europe et le monde se trouvent plongés depuis l'armistice.

Enfin, certains hommes politiques américains ont voulu utiliser le courant irrésistible en faveur de l'allocation de primes (bonus) aux anciens soldats ; ce courant s'était d'abord fait sentir sur les législatures d'État qui, à peu près toutes, ont voté des *soldiers' bonus acts*, sous différentes formes (1). Le Congrès fédéral, en 1922, vota un bill 'd'allocations aux anciens soldats (bonus bill). La dépense devait se chiffrer par plusieurs milliards de dollars. Or, dans l'esprit de certains des promoteurs de cette loi, la dépense pourrait être couverte par le remboursement des prêts faits pendant la guerre à l'Angleterre, à la France, à l'Italie.

Le président des États-Unis opposa son veto au bonus bill fédéral. et le veto présidentiel ne put pas être surmonté par la majorité spéciale exigée par la constitution. Mais un nouveau bill fut présenté et triompha, en 1924, du veto présidentiel (2). Tous ces faits expliquent pourquoi

(1) On trouvera une étude synthétique de ces lois d'État, dans un article de M. Charles KETTLEBOROUGH, dans *The American Political Science Review*, août 1922, xvi, p. 455 et suiv.

(2) Le Congrès fédéral a voté à nouveau un *Soldiers' bonus bill* en avril 1924, malgré la déclaration faite par le président Coolidge, dans son message de décembre 1923 (budget), qu'il était opposé à cette mesure. (*Revue de Science et de législation financières*, 1924, p. 161.) Les Chambres du Congrès ont écarté le veto présidentiel, et le bill est devenu loi (19 juin 1924). — Sur la prime de démobilisation allouée aux soldats de la grande guerre par la loi du 19 juin 1924 voyez Gaston JÈZE, *Revue de Science et de législation financières*, 1925, p. 5 et suiv.

l'opinion publique américaine est, à l'heure présente (1925), peu favorable à une annulation des dettes interalliées ; or, jusqu'ici, le règlement de ces dettes dépend de l'attitude des États-Unis.

Pour donner satisfaction à l'opinion publique, le Sénat et la Chambre des représentants votèrent, le 9 février 1922, une loi fixant au 15 juin 1947 le délai d'échéance le plus éloigné des obligations dues aux États-Unis par les gouvernements étrangers ayant reçu des avances de guerre, et décidant que le taux d'intérêt minimum serait de 4 et demi pour 100. Le gouvernement américain, par l'organe de plusieurs de ses ministres — en particulier de M. Mellon, secrétaire de la Trésorerie, de M. Hoover, — affirma son intention d'appliquer la loi adoptée par le Congrès.

De fait, l'Angleterre, déférant à l'invitation des États-Unis, a signé avec cet État, le 19 juin 1923, une convention aux termes de laquelle le gouvernement britannique versera une annuité de 160 millions de dollars (intérêt et principal) pendant soixante-deux ans.

III

Ainsi, d'une part, les États-Unis ne veulent point annuler les dettes interalliées. Mais voici que, d'autre part, jusqu'ici l'Angleterre a subordonné l'annulation de sa créance à l'attitude des États-Unis.

C'est ce que déclarait formellement, dès avant la convention du 19 juin 1923, le gouvernement britannique par la célèbre note Balfour du 1^{er} août 1922.

« L'intention du gouvernement anglais, y est-il dit, n'était point de réclamer à ses alliés le remboursement des avances ; toutefois, les États-Unis insistant pour se faire payer immédiatement par l'Angleterre les sommes à elle versées pendant la guerre, le gouvernement britannique se voit dans l'obligation de ne point persister dans la politique qui lui paraissait la plus juste et la plus avantageuse pour tous, celle de l'annulation générale. L'annulation de la créance anglaise, sans l'annulation de la créance des États-Unis contre l'Angleterre, aboutirait à faire peser, sur le contribuable du Royaume-Uni, des charges intolérables et dont celui-ci ne comprendrait pas la légitimité. »

Voici les passages principaux, caractéristiques, de la note Balfour du 1^{er} août 1922 :

« D'une manière générale, les dettes de guerre dues à la Grande-Bretagne, à l'heure actuelle, intérêt non compris, s'élèvent à 3.400.000.000 de livres sterling environ. Sur ce montant, l'Allemagne doit 1.450.000.000 de livres, la Russie, 650.000.000 de livres, et les alliés 1.300.000.000 de livres.

« D'un autre côté, la Grande-Bretagne doit aux États-Unis un quart

environ de cette somme, soit 850.000.000 de livres sterling au cours normal du change, plus les intérêts de cette somme depuis 1919.

« Aucune discussion internationale n'a eu lieu jusqu'ici sur la situation sans précédent que révèlent partiellement ces chiffres.

« En attendant un règlement qui résoudrait le problème, le gouvernement de S. M. s'est abstenu d'adresser à ses alliés la moindre réclamation, soit pour le versement des intérêts, soit pour le remboursement du capital. Mais, si une démarche sur cette question a été jusqu'ici jugée inopportune, ce n'est pas que le gouvernement de S. M. ait méconnu les maux que renferme le présent état de choses, ni qu'il lui ait répugné de faire de larges sacrifices pour y porter remède. Au contraire, il est prêt, *au cas où une telle politique ferait partie intégrante d'un règlement international satisfaisant*, à effectuer la remise de toutes les créances de la Grande-Bretagne sur nos alliés au titre des emprunts contractés pendant la guerre ou sur l'Allemagne au titre des réparations. Toutefois, des événements récents ont rendu difficile la tâche de faire réussir une telle politique. Avec la plus parfaite courtoisie et dans l'exercice de son incontestable droit, le gouvernement américain a invité la Grande-Bretagne à payer les intérêts qu'a produits, depuis 1919, la dette anglaise envers les États-Unis, à consolider cette dette et à la rembourser en vingt-cinq ans, par la création d'un fonds d'amortissement.

« Une telle procédure est manifestement d'accord avec le contrat originel. Le gouvernement de S. M. n'élève aucune plainte, il reconnaît ses obligations et il est prêt à s'en acquitter. Mais il est évident qu'il ne peut le faire sans modifier le programme dont, en des circonstances différentes, il eût souhaité poursuivre la réalisation. Il ne peut pas traiter le remboursement des prêts que lui a consentis l'Amérique comme un incident isolé dans lequel les États-Unis et la Grande-Bretagne seraient les seuls intéressés. Ce n'est pas là qu'un élément de toute une série de transactions liées entre elles et dans laquelle la Grande-Bretagne apparaît tantôt comme un débiteur, tantôt comme un créancier. Dès lors, *si nos indiscutables obligations de débiteur doivent être remplies, nos droits non moins indiscutables de créancier ne sauraient être entièrement laissés dans l'oubli.*

« Le gouvernement de S. M. ne cache pas qu'il adopte ce changement de politique avec la plus grande répugnance. Il est vrai que l'on doit plus à la Grande-Bretagne qu'elle ne doit elle-même et que, si toutes les dettes de guerre étaient payées, le Trésor britannique en dernière analyse gagnerait à la transaction. Mais ne peut-on considérer la situation actuelle du monde, que de cet étroit point de vue financier ? Il est vrai que beaucoup de puissances alliées et associées sont, les unes envers les autres, des créancières ou des débitrices, ou les deux à la fois, mais elles

ont été et sont bien plus que cela : elles étaient des associées dans le plus grand effort international qui ait jamais été fait pour la cause de la liberté, et elles sont encore des associées quand il s'agit de considérer quelques-unes au moins de ses conséquences. Ces dettes ont été contractées, ces prêts consentis non pour le profit séparé d'États particuliers, mais pour la grande fin commune à tous et cette fin, dans son ensemble, a été réalisée.

« Il peut déplaire à des esprits généreux — bien que, pour des raisons d'Etat, la chose puisse être nécessaire — de regarder l'aspect monétaire de ce grand événement comme une chose à part, à isoler de sa racine historique, et à ne pas envisager autrement que comme une transaction commerciale ordinaire entre des négociants qui empruntent et des capitalistes qui prêtent. Ayant, au surplus, des raisons d'un autre ordre, auxquelles j'ai déjà fait allusion, qui accroissent le déplaisir avec lequel le gouvernement de S. M. adopte un changement aussi radical dans sa manière d'envisager les prêts qu'il a consentis à ses alliés, les maux économiques dont souffre le monde sont dus à bien des causes morales et matérielles qui sont en dehors de l'horizon de cette note, mais il faut certainement faire entrer en ligne de compte le poids des dettes internationales et tous ses désastreux effets sur les crédits et sur les changes, sur la production nationale et sur le commerce international. Les peuples de tous les pays aspirent à un prompt retour à l'état normal. Mais comment revenir à l'état normal, tant qu'on laissera subsister des conditions aussi anormales que celles d'aujourd'hui, et quel remède possible à l'heure actuelle pourrait être appliqué à ces conditions ? car évidemment, la politique poursuivie jusqu'ici par la Grande-Bretagne, et qui consistait à refuser d'adresser des réclamations à ses alliés, n'est admissible qu'autant qu'elle est généralement acceptée.

« Il ne peut pas être juste que l'un des associés de l'entreprise commune récupère tout ce qu'il a prêté, tandis qu'un autre, tout en ne recouvrant rien, serait invité à rembourser tout le montant de ses emprunts. Une telle procédure est contraire à tous les principes de la justice naturelle et ne saurait se recommander à l'acceptation du peuple de Grande-Bretagne. Ce peuple souffre d'un fardeau d'impôts sans précédent, d'un énorme appauvrissement de la richesse nationale, d'une terrible réduction des dépenses nécessaires. Ces maux, il les supporte courageusement ; mais s'ils devaient être accrus en vertu d'un arrangement qui, si légitime qu'il soit ne favoriserait qu'un seul des deux côtés, le contribuable britannique ne manquerait pas de demander pourquoi il est choisi afin de supporter seul le fardeau que d'autres se sont engagés à partager avec lui.

« A pareille question, l'on ne peut faire qu'une réponse, et je suis

convaincu que l'opinion publique, dans les pays alliés, en reconnaîtra la justesse. Mais, tandis que le gouvernement de S. M. se voit contraint à regret d'inviter le gouvernement français à prendre ses dispositions pour traiter de son mieux la question de ses emprunts envers l'Angleterre, il désire expliquer que le montant des intérêts et des remboursements qu'il demande ne dépend pas tant de ce que la France et les autres alliés doivent à la Grande-Bretagne que de ce que la Grande-Bretagne doit payer à l'Amérique.

« La politique que poursuit le gouvernement britannique consiste, comme je l'ai déjà indiqué, à abandonner sa part des réparations allemandes et à annuler, au moyen d'une vaste transaction, tout l'ensemble des dettes interalliées. Mais, si ce plan est reconnu irréalisable, nous voudrions bien faire comprendre que nous ne désirons, en aucune circonstance, bénéficier d'un arrangement quelconque moins satisfaisant. En aucun cas, nous n'avons l'intention de demander à nos débiteurs plus qu'il n'est nécessaire pour payer nos créanciers et, étant donné que nous n'exigerons pas davantage, tout le monde reconnaîtra que nous ne pouvons guère nous contenter d'une somme moindre, car on ne devrait pas oublier — bien que parfois on le perde de vue — que c'est pour d'autres et non pour nous-mêmes que nous nous sommes endettés.

« Les vivres, les matières premières, les munitions exigèrent les formidables efforts militaires et navals de la Grande-Bretagne et la moitié des deux milliards de livres sterling que nous avons avancés à nos alliés, furent obtenus non pas au moyen d'emprunts étrangers, mais grâce à des emprunts nationaux et à une création d'impôts de guerre. Malheureusement, il n'était pas possible aux autres nations européennes d'adopter une politique semblable. En conséquence, on a fait appel au gouvernement des États-Unis et, dans le règlement auquel on aboutit alors, l'Amérique affirma sinon formellement, du moins en substance, que bien que les sommes en question pussent être dépensées par nos alliés, elle n'était disposée à les prêter que sur notre garantie. Cette coopération fut d'une valeur infinie pour la cause commune, mais on ne peut pas dire que le rôle qui était ainsi assigné à la Grande-Bretagne était particulièrement privilégié et avantageux (1). »

Dans la note Balfour, il faut signaler le passage dans lequel le ministre anglais constate que les sommes prêtées par les États-Unis au gouvernement britannique furent versées par lui aux autres alliés. Ceci est parfaitement exact. Le 22 avril 1918, à la Chambre des Communes (2),

(1) Cette partie de la note a soulevé des réclamations des États-Unis. Lord Balfour y a répondu le 8 mars 1923, en maintenant son point de vue (Chambre des Lords, 8 mars 1923; *Times* [de Londres] 9 mars 1923, p. 7 et 12).

(2) *Revue de Science et de législation financières*, 1918, p. 216 et s.

le chancelier de l'Échiquier, Mr. Bonar Law, déclarait : « Malgré l'aide des États-Unis, nos avances aux Alliés se sont élevées en 1917-18 à £ 505 millions (12.375 millions de francs). Nos avances aux alliés atteignent à peu près le chiffre des avances que le gouvernement des États-Unis nous a consenties. C'est très bien. *Cela signifie que nous n'avons besoin de nous appuyer sur les États-Unis que dans la mesure où les autres alliés s'appuieraient sur nous...* Mais cet arrangement a quelque chose d'anormal. Il y a quelque chose d'absurde à ce que nous empruntions d'une main ce que nous prêtons de l'autre. Le résultat c'est que nos comptes présentent une inflation apparente, et que en fait, notre crédit est affaibli d'autant. *C'est pourquoi je me suis mis en communication à ce sujet avec Mr. Mc Adoo, le ministre des Finances des États-Unis, et avec Mr. Crosby le chef de la mission financière des États-Unis en Europe, qui est sur le point de retourner à Washington pour consulter son gouvernement. Je leur ai fait certaines propositions concernant les avances aux alliés. Si elles sont adoptées, elles diminueront considérablement nos charges, tout en n'augmentant en aucune manière le total des obligations des États-Unis.*

« D'après la manière dont non seulement le gouvernement des États-Unis, mais Mr. McAdoo lui-même, ont manifesté le désir de coopérer avec nous et avec les autres gouvernements alliés, je suis sûr qu'ils feront l'accueil le plus sympathique à ces propositions. »

Le résultat fut qu'en 1918, les avances de l'Angleterre aux alliés furent très faibles, les États-Unis ayant consenti à faire des prêts *directs* à la France, à l'Italie, etc.

IV

La note Balfour produisit une sensation énorme sur le gouvernement français, sur les Chambres et sur l'opinion publique.

La thèse soutenue par l'Angleterre fut considérée très généralement en France comme un acte peu amical. La grande presse parisienne, qui donne le ton à la plupart des journaux français, s'attacha à la présenter comme une menace anglaise.

Quant au gouvernement français, le président du Conseil, M. Poincaré, répondit à la note Balfour par une note cassante, dans laquelle, il subordonnait le remboursement des avances au paiement, par l'Allemagne, des réparations. Il opposait l'un à l'autre, touchant leur attitude dans la guerre, le gouvernement anglais et le gouvernement des États-Unis. Enfin, il se réservait de réviser la créance du gouvernement anglais :

« Quand il s'agira, disait-il, pour le gouvernement français, d'examiner en particulier le règlement de la créance britannique, il devra être tenu compte, au préalable, de certaines considérations... On ne

peut oublier que les États-Unis sont entrés dans la guerre sans que leur existence fût directement menacée et pour défendre, avec leurs hommes, les principes qui sont à la base de la civilisation, tandis que l'Angleterre, comme la France, avait, en outre, à sauvegarder, non seulement son indépendance et son territoire, mais encore la vie, les biens et les moyens d'existence de ses nationaux. Ensuite, le montant de la créance britannique — qui, en fait, n'est pas même encore arrêté à des chiffres comptables — devrait, en équité, être l'objet d'une révision. C'est ainsi par exemple, que dans les cessions de subsistances et de matériel entre alliés, l'intendance anglaise se créditait de toutes les livraisons qu'elle faisait *au prix fort* et en les majorant pour tenir compte des *departmental expenses*, c'est à dire des frais généraux et des droits de sortie touchés par le fisc britannique, et qu'au contraire l'intendance française calculait ses cessions à l'armée anglaise au tarif inférieur payé pour les cessions de service français à service anglais, sans tenir compte des frais généraux ni des impôts. Ainsi donc, lorsque l'état des versements effectués pour la réparation des régions dévastées de la France permettra un règlement de dettes entre alliés, ce règlement devra être précédé d'une étude minutieuse pour ramener le montant des dettes à des chiffres équitables et établis sur des bases identiques. »

A la fin de 1922, il sembla qu'un pas fût fait dans la direction de l'annulation des dettes interalliées. Le nouveau gouvernement britannique, présidé par M. Bonar Law, tout en maintenant les grandes lignes de la note Balfour, parut disposé à une annulation *partielle* de la créance anglaise, quelle que fût l'attitude des États-Unis envers l'Angleterre.

L'échec de la Conférence de Paris, en janvier 1923, remit tout en question. L'avènement du parti travailliste au pouvoir en Angleterre en 1924 ne changea pas la situation. Le rapport des experts en avril 1924 sur les conditions dans lesquelles l'Allemagne paierait les réparations mises à sa charge n'a pas non plus rendu plus facile le règlement des dettes interalliées. En France on admet maintenant que, si l'Angleterre doit payer les États-Unis, il est légitime qu'elle exige le remboursement des prêts qu'elle a elle-même consentis pendant la guerre (1).

Le gouvernement français a reconnu le principe du remboursement. On négocie sur le quantum et sur les modalités du paiement. L'accord belge américain d'août 1925 par lequel la Belgique reconnaît sa dette et s'engage à la payer, ne laisse aucune illusion sur la volonté des États-Unis d'exiger leur paiement.

(1) Voyez le Temps, 28 avril 1924, Bulletin du jour : « Il est manifestement injuste que l'Angleterre paie les États-Unis sans être payée elle-même. Nous pensons que toutes les dettes doivent être payées. »

En août et septembre 1925, des négociations ont eu lieu à Londres et à Washington. Un accord *conditionnel* a pu être conclu par la France avec l'Angleterre ; mais on n'a pas pu s'entendre avec les États-Unis. Des lors, à l'heure actuelle (octobre 1925), la question reste non résolue. Il est donc impossible de préciser la charge qui pèsera sur la France, du chef des prêts anglais et américains.

V

Malgré tout, les économistes qui ont étudié le problème se déclarent partisans de l'annulation des dettes interalliées.

Laissons de côté les économistes français (1) ou italiens ; ils peuvent paraître suspects de partialité, justement à raison de leur nationalité.

En Angleterre, dès le 26 avril 1919, la revue *The Economist* proposait que le gouvernement britannique abandonnât sa créance envers les alliés à qui elle a fait des avances (2).

La même thèse fut soutenue, en décembre 1919, par le professeur J. M. Keynes, dans son fameux livre *Les Conséquences économiques de la Paix* (3) : « L'entière annulation de la dette interalliée, écrivait-il, c'est-à-dire des dettes entre les gouvernements des pays alliés et associés contractés pour les objets de la guerre... est une proposition que je crois être absolument essentielle à la prospérité future du monde. De la part de l'Angleterre et pour les États-Unis, les deux puissances principalement intéressées, ce serait un acte politique de haute prévoyance que de l'adopter... Je crois que c'est un acte de générosité que l'Europe peut demander, pourvu que l'Europe fasse un effort honorable dans d'autres directions, de ne pas continuer la guerre, économique ou autrement, mais d'achever la reconstitution économique du continent tout entier. »

Keynes présentait une série d'arguments de moralité, de justice, de politique.

Deux ans plus tard, en décembre 1921, le professeur J. M. Keynes publiait un nouveau livre, *A Revision of the Treaty* (4) :

« Le projet d'annulation intégral ou partiel des dettes interalliées, disait-il, figure au premier plan de mes conclusions. Ceux qui ne sont pas prêts à des mesures de cet ordre ne doivent pas prétendre s'intéresser sérieusement à la reconstitution de l'Europe... »

(1) Sur cette question v. Gaston JÈZE, La Répartition équitable entre les alliés des charges financières de la Guerre, dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1919, p. 614 et suivantes, avec les auteurs cités.

(2) P. 689.

(3) Édition anglaise, p. 253 et suivantes ; édition française.

(4) Édition française sous le titre *Nouvelles considérations sur les conséquences de la paix* (traduction Franck) Stock, Paris, 1922, p. 175 et suivantes, et surtout p. 179.

Il ajoutait : « Le temps presse ; nous ne pouvons pas compter sur le concours américain ; il faut savoir nous en passer si cela est nécessaire. Si l'Amérique ne se sent pas prête à participer à une Conférence de la révision et de la reconstitution, il faut que l'Angleterre se prépare à annuler, pour sa part, les dettes, *même si les États-Unis n'entreprennent pas un acte analogue* (1). »

D'autres économistes anglais ont écrit dans le même sens (2).

Aux États-Unis, la solution de l'annulation des dettes interalliées a été vigoureusement soutenue par le professeur Seligman, dans une communication intéressante faite au trente-quatrième meeting annuel de l'American Economic Association, tenu à Pittsburgh, le 28 décembre 1921 (3).

« Un problème, disait-il, dont la solution est urgente, est celui des dettes de nos alliés. Il n'y a peut-être pas de point de l'ensemble de la question qui nécessite davantage d'être mis en lumière et pour lequel le public ait plus besoin d'être éclairé. Cela est vrai du côté éthique et du côté économique de la question. »

A nouveau, dans le *New-York Times* du 5 novembre 1922, à la suite d'un discours prononcé le 16 octobre 1922 par le secrétaire Hoover, et qui exposait l'avis du gouvernement, le professeur Seligman a développé,

(1) *Op. cit.*, p. 193.

(2) TRAUTON, cité par SELIGMAN, *The State of our Finance*, dans *The American Economic Review*, mars 1922, p. 27.

(3) *The American Economic Review*, mars 1922, p. 21 et suivantes ; l'étude du professeur E. R. A. SELIGMAN a été publiée en français dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1922, p. 241 et suivantes, sous le titre *Les Finances publiques des États-Unis* ; voyez en particulier, p. 250 et suivantes. Voir aussi dans *The American Economic Review*, mars 1922, p. 41 et suivantes, la discussion qui s'est engagée sur la communication du professeur SELIGMAN. M. JOHN E. ROVENSKI a approuvé complètement la thèse du professeur SELIGMAN : « Le professeur Seligman expose qu'il y a encore incontestablement, dans ce pays, une majorité qui considère la dette de nos alliés envers les États-Unis comme une juste dette. Si cela est vrai, je suis heureux de me placer aux côtés du professeur Seligman, dans la minorité qui ne le croit pas. Dire que la dette des alliés envers nous est une juste dette, c'est ignorer les faits colossaux de l'histoire humaine et nous placer sur la base de simples chiffres de comptables... Je suis persuadé que le peuple américain, si les faits sont clairement placés devant lui, arrivera, après examen attentif, à la même conclusion que le professeur Seligman, à savoir que ces dettes ne sont pas telles qu'elles nous donnent le droit d'en exiger le paiement, mais que ce sont simplement des résultats de comptabilité qui doivent être révisés à la lumière de faits humains infiniment plus importants. »

Mr. A. W. KRECH, banquier (*Equitable Trust Company New-York*), a soutenu, au contraire, que la dette était juste ; à son avis, il conviendrait de décider que pendant dix ans, on n'en parlerait pas. Au bout de dix ans, on examinerait la question de l'annulation. Ce ne serait pas un moratorium déguisé. Au bout de dix ans, les conditions économiques des États-Unis et des États débiteurs auraient changé et permettraient un examen impartial du problème.

Mr. J. T. HODSWORTH, banquier (*the Bank of Pittsburgh*), a fait des réserves sur les conclusions du professeur Seligman, mais il estime que, pour des raisons économiques, il ne faut pas exiger un prompt paiement des intérêts et du capital. Il faut organiser un amortissement élastique et généreux. Après une décade d'économies, les alliés seraient en mesure de commencer le paiement des intérêts et le remboursement du capital de leur dette. C'est l'intérêt même de leur crédit futur.

Le professeur E. L. BOGART s'est déclaré, au contraire, le partisan résolu de la thèse du professeur Seligman, en insistant surtout sur l'argumentation économique.

avec une grande force, les arguments décisifs de morale, d'économie et de politique en faveur de l'annulation (1).

Ainsi, aux États-Unis, il y a deux thèses en présence, mais comme le laisse entendre le professeur Seligman, il y a aussi des thèses intermédiaires, en particulier celle qui subordonne l'abandon de la créance américaine à certaines mesures considérées comme nécessaires au rétablissement de la paix du monde : désarmement général, réduction de la dette allemande, etc. (2).

Il suffira d'exposer, en quelques lignes, les raisons invoquées en faveur de l'annulation.

1^o C'est une question de *justice*, dit le professeur Edwin R. A. Seligman (3). Pendant la première partie de la guerre, jusqu'en 1917, les États-Unis se sont prodigieusement enrichis du fait de la guerre, à tel point que, de principale débitrice du monde, ils sont devenus la principale nation créancière et l'arbitre économique de l'univers. Tandis que l'Europe se ruinait, l'Amérique se gorgeait de richesses. Les sommes prêtées par le gouvernement aux alliés furent dépensées aux États-Unis et contribuèrent à enrichir des citoyens américains. Or, ces prêts n'étaient-ils pas la participation des États-Unis à la guerre commune ? Et si l'on faisait une juste répartition des charges entre les alliés, les États-Unis ne seraient-ils pas les débiteurs de l'Europe et non ses créanciers ? Les États-Unis, dit le professeur Seligman, sont sortis de la guerre les mains nettes, mais aussi les mains pleines. C'est la seule nation du monde que la guerre ait enrichie. Ne serait-ce pas ajouter l'insulte à l'outrage que de réclamer à ceux qui ont le plus pâti pour la cause commune, de souffrir davantage afin d'enrichir à nouveau les États-Unis ?

2^o Quelle que soit l'opinion publique aux États-Unis sur le remboursement des avances, ajoute le professeur E. R. A. Seligman, il est évident que l'insolvabilité actuelle de la France la met dans l'impossibilité de verser d'ici longtemps quoi que ce soit, intérêts ou capital. En mettant les choses au mieux pour les partisans du remboursement, il faudrait répartir le remboursement sur un grand nombre d'années.

Mais alors apparaît un obstacle décisif à ce remboursement. Le temps

(1) Cette étude a été publiée en tirage à part, sous le titre *The Allied Debts and Constructive Criticism of Secretary Hoover's Views*, New-York, 1922, 18 pages ; cette étude a paru en français dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1923, p. 5 et suivantes.

(2) Aux États-Unis, elle compte de nombreux partisans. Voyez le *Manchester Guardian Commercial* du 16 novembre 1922 (*The United States and Europe*), en particulier, les remarquables articles de Mr. R. C. LOFFINGWEL (ancien secrétaire adjoint à la Trésorerie des États-Unis), de M. M. FRED L. KENT (vice-président du *Banker's Trust*), etc. — Cpr. aussi le livre de Harold MOULTON : *French Debt Problem (Problème de la Dette française)*, Washington, 1925.

(3) Il faut lire, sur ce point, les développements du professeur E. R. A. SELIGMAN, dans son étude *The Allied debts*, New-York, 1922, p. 4 à 9.

produira un double effet aux États-Unis et en France : c'est inévitable. Aux États-Unis, avec l'amélioration rapide de la situation économique et financière, la volonté de recouvrement s'affaiblira. Inversement, en France, avec le temps, le tribut à verser aux États-Unis deviendra de jour en jour plus intolérable, car il s'ajoutera à un fardeau écrasant. L'injustice de ce tribut apparaîtra plus criante aux générations qui n'auront pas fait la guerre.

Ce double sentiment en sens inverse conduira inévitablement à l'annulation, car on comprendra que la paix internationale et les bons rapports entre les deux peuples ne peuvent pas être maintenus avec le sentiment de cette injustice. Dès lors, mieux vaut annuler tout de suite.

3° Pour que la France paie, continue-t-on, il faudrait qu'elle développât ses exportations dans le monde et réduisît ses importations. Dans les deux cas, le contre-coup se fera sentir aux États-Unis. Par le développement des exportations, les produits français viendront, soit sur le marché américain, soit sur les marchés étrangers, concurrencer les produits américains. Naturellement, pour que les exportations françaises soient développées, il faudrait que le prix des produits français fussent inférieurs aux prix américains, c'est-à-dire que les ouvriers français produisissent davantage pour des salaires moindres ou que le gouvernement français constituât des primes directes ou indirectes à l'exportation. Mais alors, le gouvernement américain ne manquerait pas de dire qu'il y a là du dumping, et il prendrait des mesures en conséquence.

Ainsi apparaîtra l'antinomie radicale entre les deux politiques : d'une part, la volonté des États-Unis de pousser la France à développer l'exportation afin qu'elle rembourse les avances, et d'autre part, la volonté des États-Unis de protéger ses industriels contre la concurrence française.

4° Il est enfin évident que si la France réduisait ses consommations et ses achats, afin de payer les États-Unis, ceux-ci perdraient le débouché français.

En résumé, toute politique de remboursement se traduirait fatalement par un coup très dur au commerce américain d'outre-mer.

Les industriels et ouvriers américains, touchés par ce coup, ne manqueraient pas d'agir sur les pouvoirs publics. Le gouvernement serait obligé de céder à l'opinion publique et finirait par voir que le remède est l'annulation des dettes, mais il ne le verrait qu'après que beaucoup de mal aurait été fait.

Telle est, en bref, l'argumentation développée par beaucoup d'économistes américains ou anglais sous des formes diverses, et dont la conclusion est que, tôt ou tard, les États-Unis abandonneront leur créance contre la France.

A mon avis, il y aurait un moyen de concilier toutes les thèses en présence ou, tout au moins, de ne pas envenimer les rapports internationaux. Ce serait, pour la France, de reconnaître sa dette et d'en déterminer le quantum et les modalités par des négociations amiables ; du côté des États-Unis et de l'Angleterre, ce serait de tenir compte de la capacité de paiement de la France épuisée par une longue guerre et financièrement ruinée par les dévastations allemandes : pour cela, les créanciers renonceraient à une partie de leur créance (c'est ce que propose l'Angleterre) et *surtout* consentiraient à ce que la France effectuât les paiements en valeurs *françaises* et non en devises anglaises ou américaines. Par là, le contre-coup du remboursement des prêts alliés ne se ferait pas sentir sur l'économie nationale française par le bouleversement des changes et l'instabilité de la monnaie. En faveur de cette solution on peut faire valoir que, lorsque les prêts furent consentis par les États-Unis et l'Angleterre, ils le furent en valeurs américaines et anglaises sans bouleversement du change américain et anglais. De plus, cette solution a été consacrée dans le plan Dawes, en 1924, en faveur de l'Allemagne pour le paiement en réparations. Ce que les experts américains et anglais trouvèrent indispensable pour l'Allemagne ne le serait-il pas pour la France ?

VI

La conclusion de ces développements, c'est que dans la liste des dépenses publiques de guerre de la France, un élément de moins en moins douteux est représenté par les dizaines de milliards de francs de la créance des gouvernements américain et anglais à raison des avances faites pour la guerre.

Par contre il faut, pour les raisons mêmes qui ont été exposées plus haut, inscrire comme très douteux le recouvrement des avances faites par la France à ses alliés, et qui se chiffrent par plus de 15 milliards de francs.

Tout ceci influe grandement sur le montant total des dépenses publiques de guerre de la France.

SECTION XI

Nécessité de prendre en considération le paiement-des réparations par l'Allemagne. Reconstitution des régions dévastées, indemnités aux victimes, pensions et allocations militaires

Il est impossible de ne point tenir compte, dans un calcul du coût de la guerre pour la France, du montant des dépenses mises à la charge

de l'Allemagne par le traité de Versailles, à savoir : 1^o Les dépenses de reconstitution des régions dévastées ; 2^o Les indemnités aux victimes de la guerre ; 3^o Les pensions et allocations.

I

Insistons d'abord sur les dépenses de reconstitution des régions françaises dévastées par l'ennemi et par les troupes alliées.

Deux questions se posent :

1^o Peut-on en déterminer le montant ?

2^o Ce montant dépasse-t-il ce que l'Allemagne paiera effectivement ?

Une partie considérable du territoire français a été, pendant quatre ans et demi, le théâtre des hostilités. Certaines régions ont été transformées en paysages lunaires par les millions d'obus lancés par les troupes belligérantes.

Si l'on en croit les documents officiels (1), le territoire dévasté a atteint 3.731.000 kilomètres, soit 7 pour 100 de la superficie de la France. Ce territoire était habité par 4.750.000 habitants, soit 12 pour 100 de la population totale de la France. Son rendement agricole représentait 10 pour 100 de l'ensemble de la production de la France ; sa production de lingerie et de vêtements, 30 pour 100 ; sa production de fil, de tissus de lin et de chanvre, 50 pour 100 ; sa production d'acier, 60 pour 100 ; sa production de coton, 70 pour 100 ; sa production de houille et de minerai, 74 pour 100 ; sa production de fonte, 81 pour 100 ; sa production de fer, 92 pour 100.

Au point de vue agricole, pour l'année 1913, la production de blé, par exemple, avait été pour la France entière de 87.000.000 de quintaux (chiffre inférieur à la moyenne) ; sur ces 87.000.000, près de 18.000.000, soit environ un cinquième, avaient été produits par les dix départements envahis.

Ces régions ont été dévastées par l'ennemi. Les pertes ont donc été considérables, soit en capital, soit en revenu, du fait de la guerre, des destructions et de l'occupation.

Voici, à cet égard, quelques indications sommaires, d'après les documents officiels français.

Considérons la production agricole. Le territoire qui, en 1913, avait produit 18.000.000 de quintaux de blé ne produisit plus, en 1918, à

(1) Rapport de M. BORANOWSKI sur le projet de budget pour 1923, Chambre 1922, n^o 4.820. Voyez aussi Edmond MICHEL, *La Reconstitution des régions libérées et les Dommages de Guerre* (communications faites à la Société d'Économie politique dans le *Journal des Économistes* 1920 et suivantes) ; William MACDONALD, *Reconstruction in France*, New-York, 1922, Macmillan, 349 pages ; Conférence de M. REIBEL, ministre des régions libérées, au Comité d'études sociales et politiques (17 mars 1924), analysée dans le *Temps* du 19 mars 1924, p. 2.

raison des dévastations, qu'un peu plus de 6.000.000 de quintaux ; le déficit de production, résultant des dévastations, ressortirait donc à 11.500.000 quintaux pour cette seule année.

Pour le charbon, les bassins du Nord et du Pas-de-Calais, en 1913, avaient produit 27.400.000 tonnes ; en 1918, ils n'en fournirent que 7.900.000, et en 1920, que 9.700.000 (1).

Considérons maintenant les édifices publics (mairies, écoles, églises, etc.). Au moment de l'armistice, 6.575 édifices étaient détruits, 4.391 gravement endommagés, 6.650 partiellement endommagés.

Pour les maisons et habitations des particuliers, 222.132 maisons ou habitations étaient détruites ; 128.196 gravement endommagées ; 214.011 partiellement endommagées.

Pour les terres de culture, 2.125.087 hectares de terre de labour, 426.669 hectares de pâturages, 596.076 hectares de bois et forêts. 111.792 hectares bâtis étaient à remettre en état (2).

En ce qui concerne le cheptel, dans les régions occupées par l'ennemi, celui-ci avait enlevé ou réquisitionné 834.933 bovins, 376.393 chevaux, ânes et mulets, 890.794 moutons, bœufs et chèvres, 331.656 porcs.

Il suffira de donner ces indications pour avoir une idée de l'ordre de grandeur des dévastations.

II

Ceci posé, la loi du 17 avril 1919 a mis à la charge de l'État français la réparation *intégrale* de tous les dommages de guerre. L'article premier a posé le principe suivant : « La République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre. »

En conséquence, d'après l'article 2 de la loi, « les dommages certains, matériels et directs causés, en France et en Algérie, aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de guerre, ouvrent droit à réparation *intégrale* ».

Cette loi marque une innovation capitale. Jusqu'en 1914, il était de jurisprudence, de pratique et de doctrine concordantes, que les victimes de faits de guerre n'avaient droit à aucune indemnité. Le Parlement leur attribuait seulement des allocations gracieuses, selon les disponibilités

(1) D'après le rapport général de M. BOKANOWSKI sur le projet de budget de 1923, 1922, n° 4.820, p. 12 et 13.

(2) Dans sa conférence précitée du 17 mars 1924, M. REINEL déclare : « L'immense champ de bataille où, pendant plus de quatre ans, s'étaient affrontées les armées, comprenait 3.300.000 hectares dévastés et bouleversés, dont près de 2.000.000 de terres labourées. Le nombre des maisons et bâtiments agricoles détruits s'élevait à plus de 740.000 ; celui des usines anéanties à près de 23.000. Devant la ruine et la mort, la vie s'était peu à peu retirée ou ralentie : ces vastes régions, dont plusieurs étaient parmi les plus peuplées de France et, qui avant la guerre, comptaient plus de 4.000.000 et demi d'habitants, n'en avaient plus que 2.000.000 à peine. »

budgétaires. Dès les premiers mois de la guerre de 1914, le législateur, abandonnant le principe de l'irresponsabilité de la puissance publique, formula le principe de la responsabilité (1) (loi du 26 décembre 1914, art. 12), mais en termes imprécis. La loi du 17 avril 1919 a précisé et développé le principe (2).

L'application du principe nouveau a entraîné, pour l'État français, des dépenses qui constituent bien des dépenses publiques de guerre en numéraire.

III

Peut-on évaluer approximativement le montant des dépenses de ce chef ? De très grosses controverses se sont élevées à cet égard.

Un premier point certain, c'est que le gouvernement français a dû emprunter les milliards par dizaines, pour remettre en état les territoires dévastés.

Pour dresser un état précis des sommes dépensées par la France, il faudra attendre que la restauration soit achevée. Cela prendra, sans doute, quelques années.

A l'heure actuelle, il est bien difficile d'évaluer les dépenses de restauration des territoires dévastés. Les évaluations faites jusqu'ici sont très sujettes à caution. Elles n'ont pas été objectives. C'est ce qui explique pourquoi les différences d'évaluations sont si considérables et si déconcertantes.

Jusqu'ici, on n'a guère produit que des chiffres tendancieux en vue d'appuyer une thèse politique. Les uns ont voulu réduire le plus possible le montant probable des dépenses ; les autres l'ont grossi sans mesure.

Où est la vérité ? Essayons de la découvrir.

Constatons d'abord la nécessité, pour apprécier les chiffres produits, de leur faire subir une rectification préliminaire. Les dépenses ont toujours été évaluées en *francs-papier*. Or, suivant les époques auxquelles se sont placés ceux qui ont procédé à ces évaluations, le montant des dépenses des réparations varie nécessairement avec les fluctuations du franc-papier. Il suit de là que certaines évaluations qui, au premier abord, paraissent très différentes sont, en réalité, à peu près égales à raison des fluctuations du franc-papier.

(1) Sur les raisons politiques, sociales et juridiques qui ont amené la solution nouvelle, voyez Gaston JÈZE, *La Réparation intégrale des Dommages causés par les Faits de Guerre*, dans la *Revue du Droit public*, 1915, p. 5 et suivantes.

(2) Louis ROLLAND, *La loi du 17 avril 1919 sur la Réparation des Dommages causés par les Faits de la Guerre*, dans la *Revue du Droit public*, 1919, p. 367 et suivantes.

Il est arrivé aussi que des évaluations qui étaient certainement très exagérées au moment où elles ont été faites, sont devenues modérées par suite de la dépréciation du franc.

Ceci posé, passons en revue les principales évaluations qui ont été proposées.

Dans ses livres sensationnels, le professeur J. Maynard Keynes a présenté des évaluations qui soulevèrent, en France, une véritable indignation.

Dans son fameux livre de 1919, *The Economic Consequences of the Peace* (p. 115 et suiv.), Mr. Keynes affirmait que « la France, en dépit de sa politique à la Conférence de la Paix, — politique explicable à raison de ses souffrances, — a les plus grands droits à notre générosité ». Mais il proposait le chiffre maximum de £ 500 millions or, soit 12.500 millions de *francs-or*, pour les *dommages matériels* (physical and material damage) dans les régions occupées et 300 millions de £ or, soit 7.500 millions de francs or pour les contributions de guerre, pertes maritimes, etc. Au total, 20 milliards de *francs-or*.

M. Keynes remarquait qu'un statisticien français, M. René Pupin, avait évalué les pertes *matérielles* des régions dévastées entre 10 et 15 milliards de *francs-or* (1), soit des chiffres très voisins des siens.

Dans son deuxième livre, paru en 1922, *Nouvelles Considérations sur les Conséquences de la Paix* (*A Revision of the Treaty*) (2), le professeur J. M. Keynes reconnaissait qu'en 1919 il ne disposait pas de statistiques précises relativement aux dommages causés. Il voulait seulement « fixer une limite maxima à une créance raisonnable, en tenant compte de la richesse d'avant-guerre des zones dévastées ». En 1922, après nouvel examen approfondi des documents statistiques (3), le professeur J. M. Keynes affirmait que le montant des dommages réellement subis par la France (dommages aux biens et aux victimes civiles de la guerre) est certainement inférieur à celui qu'il avait indiqué en 1919, en d'autres termes inférieur à 20 milliards de *francs-or*. De fait, lorsqu'il en arrive à la révision du Traité de Versailles, il fixe à 16 milliards de *francs-or* le montant des *dommages matériels* subis par la France (4).

Cette évaluation est très inférieure à celle qui a été faite par les représentants officiels français, M. Louis Dubois, M. Loucheur, M. Klotz, M. Doumer.

Au début de 1919, avec le franc-papier très proche du franc-or

(1) René PUPIN, dans la *Revue Bleue*, 3 février 1919.

(2) Paris, 1922, Stock éditeur, p. 103 et suivantes.

(3) Voyez cette discussion, *op. cit.*, p. 107 à 128.

(4) *Op. cit.*, p. 181 et 182.

(un dollar = 5 fr. 60), M. Louis Dubois, dans un rapport fait au nom de la Commission du budget de la Chambre des députés, donnait le chiffre de 96 milliards de francs-papier comme un minimum, *sans compter les contributions de guerre, les pertes maritimes, les dommages subis par les offices publics et ministériels, les espèces et valeurs mobilières, etc., les dommages aux personnes, les dommages indirects (pertes de revenu ou d'exploitation)* (1).

Vers la même époque, le 13 février 1919, le franc-papier étant encore très près du pair (un dollar = 5 fr. 45), M. Loucheur, ministre de la Reconstitution industrielle, évaluait, devant le Sénat (2), la dépense de *reconstitution* à 75 milliards de francs-papier, non compris les contributions de guerre, les dommages aux personnes.

Entre les deux chiffres apparaît déjà une différence de plusieurs milliards de francs-papier, que n'expliquent pas les variations du cours du franc-papier.

Le 5 septembre 1919, à la Chambre des députés (3), le franc-papier ayant déjà subi une assez forte dépréciation (un dollar = 8 fr. 37), M. Klotz, ministre des Finances, évaluait à 134 milliards de francs-papier les pertes en *propriété* (à l'exclusion des pensions et allocations). Encore ici, même avec la rectification de la variation du franc-papier, les chiffres continuent à grossir.

En juillet 1920, M. Louis Dubois, devenu président de la Commission des Réparations, évaluait à 62 milliards *aux prix d'avant-guerre*, les dommages causés aux biens (4). Ces chiffres sont très supérieurs à ceux présentés au début de 1919 ; il est évident que 62 milliards de francs *aux prix d'avant-guerre* sont beaucoup plus que 65 milliards de francs-papier *aux prix de 1919*.

En février 1921, dans le mémoire présenté à la Commission des Réparations en vue de fixer les sommes mises à la charge de l'Allemagne au

(1) Avis présenté au nom de la Commission du budget sur le projet de loi concernant la réparation des dommages causés par les faits de la guerre, Chambre, 2^e séance du 18 décembre 1918, n^o 5432. Le rapport est antidaté. Voici une analyse de l'évaluation *provisoire* (en millions de francs), p. 76 :

I. — Dommages directs :	
1 ^o Immobiliers	35.446
2 ^o Meubles, matériel, bétail, valeurs, etc.....	32.352
3 ^o Matières premières, produits agricoles, approvisionnements.....	28.761
II. — Dommages indirects :	
Pertes de revenu ou d'exploitation.....	23.242
TOTAL.....	119.801

M. Dubois faisait observer (p. 77) que ces chiffres représentent en moyenne, eu égard aux prix actuels, trois fois les valeurs d'avant-guerre pour les *dommages directs*, et six années de perte de revenu et de bénéfice d'exploitation pour les *dommages indirects*.

(2) Discours au Sénat, *J. O.*, Sénat, Débats, p. 125.

(3) Discours à la Chambre des députés, *J. O.*, Chambre, Débats, p. 4.188 et suivantes.

(4) Rapport financier pour les conférences de Bruxelles et de Spa.

titre des réparations, le gouvernement français réclamait 136.500 millions de francs-papier *valeur de reconstitution*, savoir :

Dommmages industriels	38.883
Dommmages à la propriété bâtie	36.892
Dommmages mobiliers	25.119
Dommmages à la propriété non bâtie	21.672
Dommmages aux biens de l'État	1.858
Dommmages aux travaux publics	2.583
Autres dommmages	2.360
Dommmages maritimes	5.010
Dommmages à l'Algérie et aux colonies et à l'étranger.....	2.105
TOTAL.....	136.482

Le gouvernement français ajoutait :

Intérêts à 5 pour 100 depuis l'armistice, 4.125 millions de francs,

Soit, pour les *seuls* dommmages aux biens, une somme globale de 140.607 millions de francs-papier.

La valeur du franc en février 1921 ayant beaucoup baissé (un dollar = 14 francs) par rapport au mois de septembre 1919 (un dollar = 8 fr. 37) et aussi par rapport à l'époque où la réclamation française fut *préparée*, on voit que les chiffres officiels français de 1921 (136 milliards) étaient, en réalité, sinon dans l'intention de ceux qui les présentaient, très inférieurs à ceux de M. Klotz, de septembre 1919 (134 milliards de francs).

En juillet 1921, alors que la valeur du franc-papier avait remonté (un dollar = 12 fr. 08), le ministre des Finances, M. Doumer (1) évaluait à 110 milliards de francs-papier les dommmages aux biens.

IV

Le simple rapprochement de ces évaluations successives inspire quelques hésitations sur la valeur des évaluations officielles françaises. Il n'est pas du tout certain que ces évaluations aient été modifiées suivant les fluctuations du franc. Au moment où elles ont été établies pour la première fois, à un moment où le franc n'était pas déprécié très fortement et où, en tout cas, on comptait sur un relèvement de la devise nationale, les réclamations françaises n'ont-elles pas été exagérées, sous le coup de l'indignation patriotique et aussi en vue d'un marchandage, comme font les plaideurs réclamant, devant les tribunaux, des dommmages et intérêts ?

(1) Projet de budget général pour 1922, exposé des motifs, Chambre, n° 3.068; Projet de budget, dépenses recouvrables) pour 1922, J. O., Chambre, Doc., n° 3.069, p. 2.310.

Insistons sur l'évaluation des réclamations *de toute nature*, présentées en février 1921 à la Commission des Réparations. Rapprochons-les d'abord des affirmations de M. Klotz en septembre 1919, en tenant compte du fait qu'en septembre 1919 le dollar valait 8 fr. 37 et qu'en février 1921, il valait 14 francs ; une diminution considérable s'était donc produite dans la valeur du franc.

Il est manifeste que M. Klotz, en donnant le chiffre de 134 milliards de francs à une époque où le dollar valait 8 fr. 37, réclamait une somme *très supérieure* aux 140 milliards de francs demandés à la Commission des Réparations en février 1921, à une époque où le dollar valait 14 francs. Il est inutile de préciser l'exagération. Constatons qu'elle serait de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards de francs. Mais il est très probable que les administrations qui ont établi les états présentés en 1921, n'ont pas modifié leurs calculs d'après les variations du franc. Les différences ne sont donc pas très grandes.

Faut-il attacher beaucoup de valeur aux évaluations présentées en février 1921 par le gouvernement français à la Commission des réparations ?

Rappelons-les de manière précise :

I. DOMMAGES AUX BIENS :

	Valeur de reconstitution (en francs-papier)
A. Dommages industriels.....	38.382.521.479
B. Dommages à la propriété bâtie.....	36.392.500.000
C. Dommages mobiliers.....	25.119.500.000
D. Dommages à la propriété non bâtie.....	21.671.546.225
E. Dommages aux biens de l'État	1.958.217.193
F. Dommages aux travaux publics	2.583.299.425
G. Autres dommages.....	2.359.865.000
Dommages maritimes	5.009.618.722
Algérie, colonies et étranger.....	2.094.825.000
Intérêts à 5 pour 100 sur le principal (33 milliards en chiffres ronds) entre le 11 novembre 1918 et le 1 ^{er} mai 1921, soit 30 mois en chiffres ronds.....	4.125.000.000
TOTAL.....	139.707.603.044

II. DOMMAGES AUX PERSONNES

A. Pensions militaires et compensations de même nature (§ 5, annexe I du Traité de Versailles).....	60.045.690.000
B. Allocations aux familles des mobilisés (§ 7, annexe I) ... Civils : (§ 1, 2, 3, 6, 8, 10, annexe I).	12.936.956.824
a) Pensions accordées aux victimes civiles de la guerre et à leurs ayants droit (§ 1)	514.465.000
A Reporter.....	73.497.111.824

	Valeur de reconstitution (en francs-papier)
<i>Report</i>	73.497.111.825
b) Mauvais traitements infligés aux civils et aux prisonniers de guerre (§ 2, § 3 et § 4).....	1.869.230.000
c) Assistance fournie aux prisonniers de guerre et à leur famille (§ 6).....	976.906.000
d) Insuffisances de salaires (§ 8).....	223.123.313
e) Exactions de l'Allemagne au détriment des populations civiles (§ 10).....	1.267.615.939
TOTAL.....	<u>77.833.987.076</u>
TOTAL GÉNÉRAL.....	217.541.590.120

Ces chiffres sont-ils des chiffres sérieusement établis ? ou bien ont-ils la valeur de ceux lancés en 1919 par M. Dubois, par M. Loucheur, par M. Klotz, en 1920, par M. Dubois, en 1921, par M. Doumer ? Comment le gouvernement français qui, à la fin de 1922, déclarait officiellement aux Chambres ne pas savoir non pas combien l'État a engagé de dépenses pendant la guerre, mais même combien le Trésor a déboursé, pouvait-il savoir en février 1921, à un franc-papier près, quel était le montant de chacune des catégories de dommages subis ? On ne le saura que lorsque les Commissions d'évaluation des dommages auront terminé leur besogne.

L'observateur impartial est donc amené à se demander si les chiffres produits à la Commission des Réparations en février 1921 par le gouvernement français n'ont pas été majorés sous l'influence de la passion nationaliste et aussi à la façon des avocats dans leurs procès en justice ? On s'attendait à une importante réduction de la part de la Commission. N'a-t-on pas présenté des chiffres qui, une fois réduits, se rapprocheraient de la réalité ?

Pour répondre à ces questions, il serait indispensable de savoir comment le gouvernement a fait ses calculs. Pour convaincre les esprits impartiaux, il faut des preuves. On n'en a apporté aucune. Les développements qui précèdent laissent craindre que l'état des écritures publiques en France ne permettait pas, en 1921, des fixations *même approximatives* non seulement des dommages causés, mais même des dépenses engagées du chef des réparations.

V

Cette crainte se trouve renforcée par l'exposé des motifs du projet de budget pour 1923.

Dans ce document (1), le ministre des Finances, M. de Lasteyrie, écrivait : « Plus de trois années se sont écoulées depuis l'armistice ; la France n'a encore rien reçu de l'Allemagne au titre des réparations ; les diverses prestations en nature qui nous ont été faites couvrent à peine les dépenses de nos armées d'occupation. Cependant, ni les prisonniers de guerre ne pouvaient attendre le paiement de la dette sacrée que la nation a contractée vis-à-vis d'eux, ni nos régions dévastées ne pouvaient demeurer dans l'état de chaos indescriptible dans lequel les avait laissées la retraite allemande. Par un paradoxe inouï et sans exemple dans l'histoire, la France victorieuse, mais mutilée, a dû se faire le banquier de son agresseur dont la puissance productrice demeurait intacte. Les avances ainsi consenties par le budget français atteignent aujourd'hui un total de 80 milliards. Ces sommes nous ont été fournies par des emprunts qui, capitalisés au taux modéré de 5 pour 100, représentent une charge annuelle de 4 milliards environ. »

Voici, jeté dans le débat des réparations, le chiffre précis de 80 milliards de francs. Il va désormais jouer un rôle important. C'est le chiffre de base sur lequel le gouvernement français va s'appuyer constamment à partir de 1922.

Au Sénat, le 21 décembre 1922 (2), le président du Conseil, M. Poincaré, l'a repris et complété : « Au 31 décembre (1922), a-t-il dit, nous avons avancé, pour le compte de l'Allemagne, réparations et pensions, *une centaine de milliards*. Si je précise de nouveau, c'est qu'au lendemain des déclarations que j'avais faites sur ce point à la Chambre et des renseignements que je lui avais apportés, des notes officieuses — j'allais dire officielles — allemandes ont été produites pour contredire les chiffres que j'avais annoncés. *Cependant ces chiffres ne sont pas contestables*. Au 31 décembre (1922) nous avons avancé, *pour l'ensemble de ce que l'Allemagne aurait dû nous fournir, une centaine de milliards environ et, pour les réparations seules, à peu près de 45 à 48 milliards*. Et nous continuons tous les jours ; et le meilleur de nos ressources budgétaires et toutes nos ressources de Trésorerie vont s'engloutir dans cet abîme. »

Manifestement, M. Poincaré tenait ces chiffres du ministère des Finances.

Comment donc le ministre des Finances, M. de Lasteyrie, est-il arrivé au chiffre de 80 milliards ?

Il l'a expliqué dans le rapport qu'il a fait comme rapporteur de la Commission des Finances sur le budget des dépenses recouvrables pour 1922, rapport portant la date du 10 décembre 1921 (3) : « Au 1^{er} jan-

(1) Chambre des députés, 1922, n° 4.220, t. I, p. 115.

(2) J. O., Débats, p. 1516.

(3) Chambre, n° 3.537, p. 3 et 4.

vier 1922, écrivait-il, les sommes que le Trésor français aura payées pour le compte de l'Allemagne s'élèveront à un total qu'on peut approximativement chiffrer, sans exagération, à 80 milliards de francs, se décomposant de la façon suivante :

Réparation des dommages aux biens	45 milliards
Réparation des dommages aux personnes	29 —
Intérêt des sommes empruntées pour les dépenses recouvrables.	6 —
TOTAL.	80 milliards

« Pour l'année 1922, les dépenses afférentes aux réparations, c'est-à-dire les dépenses dites recouvrables, vont s'élever au total de 15 milliards. Ce chiffre est même susceptible d'être porté à 19 milliards si les groupements de sinistrés peuvent réaliser les emprunts pour lesquels une autorisation leur est donnée dans les lois de Finances. »

Voilà tout ce que contient le rapport de M. de Lasteyrie pour justifier le chiffre de 80 milliards de francs, dans lequel la réparation des dommages aux biens figure pour 45 milliards de francs.

M. de Lasteyrie, devenu ministre des finances quelques jours après la rédaction de son rapport, a repris purement et simplement, dans son projet de budget pour 1923, le chiffre de 80 milliards. Et cette fois, il s'est cru dispensé de le justifier et de le décomposer. Il l'a considéré comme un chiffre acquis. De là, le chiffre est passé dans la discussion courante comme un chiffre incontesté et incontestable. Or, d'une part, les 80 milliards auxquels le ministre fait allusion, comprennent toutes les sommes qui ont été payées par la France depuis 1914, et qui entrent dans les catégories visées par le Traité de Versailles.

D'autre part, le ministre a déclaré en 1922 qu'il ne savait pas au juste quels sont les paiements effectués par le Trésor public depuis 1916 (1).

Enfin, nous constatons que les chiffres de M. de Lasteyrie ne concordent pas avec ceux contenus dans le rapport général fait au nom de la Commission des Finances du Sénat, le 16 décembre 1921 (2), c'est-à-dire à l'époque même où M. de Lasteyrie écrivait le sien, par M. Henry Chéron. Ce dernier affirmait, contrairement aux déclarations de M. de Lasteyrie, que les avances faites par le Trésor public pour le compte de l'Allemagne (reconstruction des régions dévastées et liquidation des pensions) représentaient au 31 décembre 1921, « même en y comprenant les intérêts », 69 milliards *environ* (et non pas 80 milliards). « Ce

(1) Voyez *supra*, p. 21 et suivantes.

(2) Sénat, n° 796, t. I, p. 7.

chiffre, précisait M. Chéron, s'applique à la *totalité des sommes avancées depuis le début de la guerre*, au titre des dépenses recouvrables, y compris les allocations. Depuis le 1^{er} janvier 1919, avances et intérêts ne représentent que 51.700 millions. »

Dans ces conditions, les évaluations proposées peuvent-elles être considérées comme des documents sérieusement établis devant être retenus dans une étude scientifique sur les dépenses publiques de guerre ?

Voici une nouvelle série de faits touchant la valeur des documents officiels.

Confrontons les chiffres de l'état des réclamations présenté en février 1921 à la Commission des réparations, avec les renseignements fournis par le rapporteur général de la Commission des Finances de la Chambre des députés au mois d'octobre 1922. Ces derniers renseignements ont été certainement communiqués au rapporteur par l'administration. D'après le rapporteur général du budget de l'exercice 1923, le député Bokanowski (1), la situation serait la suivante :

Les dommages causés aux travaux de voirie pouvaient être évalués à 1.500 millions de francs (valeur actuelle 1922) ; 5.000 ponts étaient à reconstruire.

Les dommages causés aux ouvrages de navigation intérieure s'élevaient à la somme de 1.078 millions de francs. Cent quinze écluses avaient été détruites ou sérieusement endommagées ; plus de 100 kilomètres de cuvette étaient à déblayer ou à remettre en état.

Les dommages causés aux chemins de fer étaient évalués à 4.050 millions de francs. Quand l'œuvre de reconstruction sera achevée, on aurait fait 5.600 kilomètres de longueur de voie, 1.503 ponts, 13 tunnels, 590 gares, 150 stations d'alimentation d'eau et 3.180 kilomètres de lignes télégraphiques et téléphoniques.

Les dommages causés aux mines étaient évalués à 5 milliards de francs.

D'après M. Bokanowski, le total des dommages causés *aux travaux publics seuls* serait donc de 11.600 millions de francs.

Reprenons maintenant l'état évaluatif de février 1921 :

Les dommages aux biens de l'Etat figurent pour	1.958 millions
Les dommages aux travaux publics figurent pour	2.583 —
TOTAL	4.541 millions

(1) Rapport 1922, n° 4820, t. I, p. 11 et suivantes. Le rapport porte la date du 8 juillet 1922 ; en réalité, il est du mois d'octobre 1922. En France, les rapports sont ordinairement antidatés. Voyez sur ce point Gaston Jèze, *Cours de Science des finances*, 6^e édition, théorie générale du budget, 1922, p. 263, note 1.

4.541 millions et 11.600 millions de francs, voilà les deux évaluations.

La valeur du franc par rapport au dollar était sensiblement la même en octobre 1922 (date de la rédaction du rapport) et en février 1921 (un dollar valait 14 francs en février 1921 et 13 fr. 65 en octobre 1922). Il est vrai qu'il n'est pas du tout certain que les calculs aient été faits en tenant compte exactement des variations du franc.

On pourrait multiplier les rapprochements. La conclusion qui se dégage est que les chiffres officiellement produits n'ont pas de valeur scientifique.

VI

C'est donc à titre d'indication que je signalerai l'évaluation officielle des dépenses qui *restent à faire* pour la reconstitution des régions dévastées.

Le 13 mai 1921, le ministre des régions libérées estimait qu'il faudrait huit années après 1922 et une dépense de 9 milliards par an pour achever le travail de reconstitution. Cela représenterait une dépense nouvelle de 72 milliards (1).

D'autre part, en ce qui concerne les pensions, les documents officiels affirmaient que le service des pensions se poursuivrait jusqu'en 1990, c'est-à-dire pendant soixante-huit ans. Il irait sans doute en décroissant ; mais pour les huit premières années, on évaluait à 28 milliards la charge globale de ce service pour cette période (2).

D'une manière plus précise, en décembre 1921, le sénateur Chéron, rapporteur général du budget pour 1922, exposait : « Les pensions, qui représentaient en 1921, 3.790 millions d'annuités, seront encore à peu près de 3 milliards en 1930. Elles ne s'abaisseront au-dessous de 3 milliards qu'en 1937 ; au-dessous de 1 milliard qu'en 1966 ; au-dessous de 500 millions qu'en 1977. Elles ne disparaîtront tout à fait, d'après les calculs des actuaires, qu'en 1990. Les pensions représentent, depuis l'année 1921 y compris jusqu'à leur extinction, 101.500 millions d'annuités. Ce n'est que par un calcul théorique qu'on ramène leur valeur actuelle en capital à 47.500 millions, puisque ce capital nous ne le recevons pas (3). »

Rapprochons ces chiffres de ceux inscrits dans l'*Inventaire* publié

(1) Rapport fait au nom de la Commission des finances du Sénat, par M. Henry CHÉRON pour le budget des dépenses recouvrables de 1921, Sénat 19 mai 1921, n° 359, *J. O.*, Sénat Doc., p. 638 et suivantes.

(2) Rapport sur le budget de l'exercice 1922, par M. Henry CHÉRON, Sénat, 16 décembre 1921, n° 796, p. 8 et 9.

(3) Rapport CHÉRON, 16 décembre 1921, Sénat, n° 796, p. 61.

en décembre 1924 par le ministre des Finances (1) : « Les évaluations établies jusqu'à présent fixaient à 85 milliards environ le coût *total* de la réparation des *dommages causés aux biens*. L'avancement des travaux des commissions locales (virtuellement terminés) apporte aujourd'hui des éléments plus précis qui, sans permettre d'arrêter un chiffre définitif, font ressortir quelque exagération dans le montant de la somme qui avait été précédemment admise et *limitent la dépense totale à environ 81 ou 82 milliards*, soit un allègement de 4 milliards sur les statistiques primitives.

D'autre part, les dépenses diverses faites, à la fin de 1924, pour assurer la réparation des *dommages causés aux personnes* : allocations militaires, pensions et dépenses diverses en faveur des mutilés, des prisonniers de guerre, des victimes civiles, des pupilles de la nation, avaient atteint 36 milliards de francs. La valeur actuelle des pensions restant à payer était évaluée (décembre 1924) à 30 milliards de francs.

Observons que tous ces calculs ont été faits en francs-papier, avec une valeur du franc-papier extrêmement variable.

Qui peut dire, dans ces conditions, de manière approximative, quel a été et quel sera le montant de la dépense du chef des réparations ?

VII

Jusqu'ici, nos conclusions sont négatives. Nous n'avons pu découvrir, dans les chiffres officiels, le montant approximatif des dépenses effectuées ou à effectuer par la France pour la reconstitution des régions dévastées et l'indemnisation des victimes militaires et civiles de la guerre.

Dans ses *Nouvelles Considérations sur les Conséquences économiques de la paix*, paru en 1922, le professeur J. M. Keynes a essayé de chiffrer, de manière approximative mais suffisamment précise, le montant des dommages matériels causés par la guerre à la France. Il donne le chiffre de 16 milliards de *marks-or*, soit 20 milliards de *francs-or*, soit au cours du change au début de 1922 (un dollar = 12 francs-papier) 46 à 48 milliards de *francs-papier*.

Voici la méthode suivie par M. J. M. Keynes pour arriver au chiffre de 16 milliards de *marks-or*.

Il prend, dans les documents officiels français, le nombre des maisons totalement ou partiellement détruites ; il considère le nombre d'hectares de terres dévastées. Il recherche la valeur moyenne d'une maison,

(1) Chambre, n° 441, p. 89. Voyez aussi le rapport du député LAMOUREUX, 27 août 1924, Chambre, n° 537, p. 5 et s.

ou la valeur moyenne d'un hectare de terre. Une simple multiplication fournira, de manière approximative, mais suffisamment précise, le montant des dommages réels.

1^o Considérons d'abord la *propriété bâtie*. D'après les chiffres officiels français produits au Sénat par le président du Conseil, M. Briand, le 6 avril 1921 (1), les dommages se répartissaient comme suit :

Maisons totalement détruites	293.733
Maisons partiellement détruites	296.502

On peut supposer, dit Mr. Keynes, que la plupart des maisons *partiellement* détruites ayant été, d'après M. Briand, réparées au début de 1921, ces maisons étaient à *moitié* détruites, ce qui équivaut à 148.851 maisons complètement détruites, soit au total (293.733 + 148.251) 441.984 maisons totalement détruites.

Le gouvernement français, dit Mr. Keynes, réclamait, pour cet ensemble, 16.768 millions de *marks-or*, soit une somme moyenne par maison de 113.550 francs-papier (au cours de 50 francs par livre sterling). En évaluant le coût de reconstruction à cinq fois le prix d'avant-guerre, M. Keynes propose comme raisonnable la somme de 25.000 francs-papier par maison, ce qui fait, dit-il, que les réclamations du gouvernement français sont trois fois et demi trop importantes. Les dommages à la propriété bâtie ne dépassent pas, conclut-il, 250 millions de livres sterling, soit, en fixant à 50 francs la valeur de la livre (valeur du franc à l'époque où écrivait Mr. Keynes), une somme globale de 12.500 millions de francs-papier.

2^o Pour le *mobilier*, le gouvernement français réclamait, en 1921, 11.417 millions de *marks-or*. En supposant que tout le mobilier de *toutes* les maisons *détruites* ou *détériorées* ait disparu complètement, cela ferait 590.000 mobiliers, pour 11.417 millions *marks-or*, soit 18.880 *marks-or* de mobilier pour chaque maison. En évaluant à trois francs-papier la valeur du *mark-or*, on aboutirait à 56.604 francs papier pour le mobilier de chaque maison d'ouvrier et de paysan. « J'hésite, conclut M. Keynes, à calculer l'exagération qui se dégage de ces calculs. »

3^o Pour les *dommages industriels*, continue Mr. Keynes, le gouvernement français réclamait, en 1921, 7.673 millions de *marks-or* (valeur de reconstitution) ou 38.882 millions de francs-papier (un dollar = 14 francs-papier). Ceci posé, au début de 1919, M. Loucheur évaluait le coût de reconstruction des mines de houille à 2 milliards de francs-papier (1 dollar = 5,45 francs-papier). Il s'ensuivrait que, pour

(1) J. O., Sénat, 2^e séance du 6 avril 1921, Débats, p. 612.

les autres industries, le dommage causé serait de plus de 33 milliards de francs-papier. D'ailleurs, les documents officiels français évaluent à 11.500 le nombre des établissements industriels arrêtés ; mais ce chiffre contient des ateliers de village dont les trois quarts n'occupaient pas vingt personnes et dont la moitié travaillait de nouveau en 1920. On arriverait ainsi à une moyenne de 3 millions de francs-papier (1 livre sterling = 50 francs-papier) par établissement. « L'exagération, conclut encore M. Keynes, semble ici, à première vue, aussi considérable que celle que nous avons constatée à propos des mobiliers (1). »

4° Reste la *propriété non bâtie*. Le gouvernement français réclamait, en 1921, de ce chef, 9.850 millions de *marks-or.* ou 21.672 millions de francs-papier (un dollar = 14 francs papier). Or, le 6 avril 1921, le président du Conseil français, M. Briand, déclarait au Sénat que 95 pour 100 du sol arable étaient nivelés et que 90 pour 100 labourés produiraient des récoltes (2). Ceci prouve, dit M. Keynes, que la réparation de cette catégorie de dommages a été plus facile qu'on ne le pensait. La zone cultivée comprenait 2.693.250 hectares (non compris les forêts), dont 108.000 dans la zone de destruction, 800.000 dans la zone de tranchées et de bombardements, 1.680.000 dans la zone de simple occupation. Cela fait un peu plus de 8.000 par hectare l'un dans l'autre.

« Même si nous évaluons très haut les dommages, dit Mr. Keynes, je ne vois pas bien comment nous pouvons atteindre un total supérieur au *tiers* du chiffre mis en avant par les alliés. »

La conclusion du professeur Keynes est la suivante : « Notre argumentation, si imprécise soit-elle, suffit à démontrer que les réclamations émises devant la Commission des réparations sont insoutenables. Je pense, en effet, qu'elles sont supérieures de quatre fois à la vérité. Il est possible que j'ai omis quelques articles de la créance, et il faut, dans les décisions de cet ordre, laisser une marge considérable pour l'erreur. Je dirai donc seulement qu'en moyenne, les revendications des alliés sont *au moins* deux ou trois fois supérieures à la réalité (3). »

VIII

Les calculs du professeur Keynes sont les plus sérieux qui aient été faits jusqu'ici. Pourtant, ils ne doivent pas être acceptés. Ils ne cadrent pas avec les documents français fournis récemment par les rapporteurs des commissions des Chambres françaises, touchant les travaux d'évaluation des commissions cantonales de réparations.

(1) *Op. cit.*, p. 117.

(2) Sénat, 2^e séance du 6 avril 1921, J. O. Sénat, Débats, p. 612.

(3) *Op. cit.*, p. 119.

Le rapport fait le 10 décembre 1921 par le député Édouard Eymond, au nom de la commission des Finances, sur le budget spécial, pour l'exercice 1922, des dépenses recouvrables (1), contient un tableau communiqué par le ministère des Régions libérées et faisant connaître, au 31 juillet 1921, les indemnités *demandées* par les sinistrés. Elles se chiffrent comme suit (en millions de francs) :

Catégories	Nombre de demandes	Montant de la perte subie (valeur 1914)	Montant de l'indemnité totale (valeur de remplacement)
1 ^o Réquisitions effectuées par l'ennemi.....	580.200	5.800	16.683
2 ^o Biens meubles.....	1.357.100	10.800	25.396
3 ^o Biens immobiliers.....	1.013.000	20.000	75.621
TOTAUX.....	2.950.300	36.600	117.700

La somme de 118 milliards de francs-papier représente très approximativement le montant des indemnités *réclamées*, par les sinistrés, pour dommages aux biens.

Ceci posé, ces demandes sont fortement exagérées. D'après les décisions rendues au 31 juillet 1921 par les commissions d'évaluation, *en conciliation*, les indemnités totales *accordées* avaient été de 12 milliards de francs-papier contre 15 milliards de francs-papier *demandés*, soit un cinquième de réduction. En *non-conciliation*, les indemnités totales *accordées* étaient de 277 millions de francs-papier contre 546 millions *demandés*, soit environ deux cinquièmes de réduction.

Il faut observer que, au début, dans la croyance que l'Allemagne paierait toutes les réparations, les commissions ont été généreuses ; depuis lors, elles se sont montrées plus sévères. Il n'est pas exagéré de croire que les commissions réduiront, dans l'ensemble, d'un *bon quart* les réclamations des sinistrés.

Celles-ci subiraient donc une réduction de 28 à 30 milliards de francs, faisant apparaître une dépense totale de 84 milliards de francs-papier. Le gouvernement français ayant réclamé, en février 1921, *pour les seuls dommages aux biens des particuliers*, 122.600 millions de francs-papier, l'exagération serait de ce seul chef, de 38.600 millions de francs-papier (2).

(1) Chambre, n° 3.535, p. 89 et suivantes.

(2) Il est vrai que le rapport du député BOKANOWSKI sur le budget général de l'exercice 1923, contient d'autres renseignements qui, confrontés avec les demandes présentées en 1921 par le gouvernement français, font apparaître ces demandes comme très modérées. En 1921, le gouvernement français évaluait à 2.583 millions de francs-papier les dommages causés aux travaux publics. M. Bokanowski, à la fin de 1922, écrivait (rapport 1922, n° 4.820, p. 12) — sans indiquer l'origine de

Ce sont les derniers chiffres donnés par le gouvernement. D'une part, dans la conférence faite le 17 mars 1924 par M. Reibel au Comité d'études sociales et politiques, le ministre des régions libérées a déclaré que « le total général des dommages aux biens *particuliers* ou *publics* pouvait être fixé à 100 milliards (de francs-papier) environ ».

Le ministre décomposait de la manière suivante cette somme :

a) INDEMNITÉS POUR DOMMAGES AUX BIENS
DES PARTICULIERS :

	Milliards (de francs- papier)
Au 17 mars 1924, paiements réellement effectués, environ.....	54
Reste à payer aux sinistrés, au maximum	28
TOTAL	82

Les demandes d'indemnités formulées par les sinistrés atteignaient la somme de 140 milliards (de francs-papier).

b) DOMAINE DE L'ÉTAT

(Routes, canaux, chemins de fer, immeubles, réseaux
télégraphiques et téléphoniques, etc.), environ..... 18 (1)

ses renseignements — que le total des dommages causés aux travaux publics seuls est évalué à 11.600 millions de francs-papier, savoir :

	Millions de francs-papier
Voirie.....	1.500
Navigation intérieure	1.078
Chemins de fer	4.050
Mines.	5.000
TOTAL	11.628

Mais, en droit français les mines sont non des travaux publics, mais des propriétés privées. D'autre part, il est probable que les chemins de fer n'ont pas été compris par le gouvernement français, en 1921, dans les dommages aux travaux publics, bien que les chemins de fer soient des dépendances du domaine public et des ouvrages publics. Si on écarte ces deux chefs, les chiffres de M. BOKANOWSKI (2.518 millions de francs) ne sont que la reproduction des chiffres produits en 1921 à la Commission des Réparations (2.583 millions).

(1) Le 17 mars 1924, le ministre constatait que, grâce aux paiements effectués, le travail de reconstitution des régions libérées était fort avancé : « Pour préciser l'état général de la reconstitution au 1^{er} janvier 1924, je vous indiquerai que sur les 3.306.350 hectares dévastés, 2.915.000 ont été remis en état, dont 1.800.000 hectares de terres labourées sur 1.923.000 avant-guerre. C'est dire que le travail est, de ce côté, à peu près terminé, puisque 55.000 hectares environ, trop profondément bouleversés, sont pour de longues années ou même pour des siècles, impropres à la culture et ont été expropriés par l'Etat, qui les plante en forêts, dans la mesure où il est possible. Le chiffre des maisons et bâtiments agricoles détruits était de 741.993 ; 598.000 sont aujourd'hui reconstruits. Sur 22.900 établissements industriels atteints, 20.500 sont reconstitués. Enfin la population, qui était au mois d'août 1914, de 4.690.180, et qui était descendue, au moment de l'armistice, à 2.075.067, s'élève à 4.210.000. » — L'« Inventaire » (décembre 1924, n° 441, p. 86) donne des chiffres un peu différents pour le 1^{er} janvier 1924. Au 31 juillet 1924, les chiffres inscrits dans l'Inventaire sont respectivement 2.963.862 (sol), 1.790.910 (terrains de culture), 605.989 (maison), 20.872 (usines), 4.298.387 (habitants).

D'autre part, dans son rapport daté du 27 août 1924 (Chambre, n° 537, p. 7), le député Lamoureux, au nom de la commission des finances, écrivait : « Au 1^{er} octobre 1924, les commissions cantonales ou d'arrondissement s'étaient prononcées sur la plupart des dossiers. Les indemnités accordées se sont élevées à 71.056 millions (papier), *chiffre présentant une réduction d'environ un tiers sur les demandes correspondantes des sinistrés*. Il n'y a plus que 59.000 dossiers à examiner, mais ces dossiers concernent des dommages importants. Les demandes des intéressés atteignent 18 milliards. Si les décisions à intervenir réduisent les demandes dans la même proportion que précédemment, les dommages non réglés s'élèveraient à 12 milliards, *et le total des indemnités accordées pour dommages causés aux biens atteindrait ainsi 83 milliards*. » Le ministre des régions libérées a déclaré que le total des dommages ne dépasserait pas 81 ou 82 milliards.

IX

Le chiffre de 82 milliards de francs accordés pour les dommages aux biens des particuliers a été dénoncé par certains, en France, comme excessif. Des députés des régions dévastées ont entrepris une campagne pour faire reviser le montant des indemnités allouées aux gros sinistrés. On a affirmé qu'il y avait eu de très grands abus. On a parlé de scandales. La Chambre des députés a nommé une commission d'enquête qui, en 1924, a relevé des abus très graves. Le gouvernement les a reconnus. Il a demandé aux Chambres de voter une loi pour faire procéder à la révision des dommages de guerre de plus de 500.000 francs. Cette loi a été votée, après une vive discussion, par les Chambres. C'est la loi du 2 mai 1924.

Les estimations sont très divergentes sur les résultats à attendre de la révision. Les plus optimistes parlent de plusieurs milliards de francs. Le gouvernement croit que les abus sont moins graves qu'on n'a dit, et que les restitutions seront faibles, quelques millions (1).

(1) Dans sa conférence du 17 mars 1924, le ministre des régions libérées, M. Charles REIBEL, a indiqué les précautions prises pour éviter les abus et dénombré les organismes chargés de contrôler les évaluations des dommages. « Cette œuvre d'évaluation, a-t-il dit, représente un effort énorme : elle a nécessité l'examen de 3.000.000 de dossiers représentant un total de demandes de 140 milliards de francs. A titre de comparaison, je vous indiquerai que les tribunaux civils de la France entière jugent à peu près 110.000 affaires par an. Par ailleurs, il convenait d'aller vite, dans l'intérêt commun des sinistrés et de l'État. A l'heure présente, il ne reste plus à juger, sur ces 3 millions de dossiers, que 80.000 environ, représentant d'importants dommages (17 milliards à 18 milliards)... Comment cette œuvre d'évaluation fut-elle accomplie en fait ? Il est permis d'affirmer en conscience que, dans l'ensemble, les évaluations furent opérées de façon aussi satisfaisante que possible. Est-ce à dire qu'aucun abus ne s'est produit ? Bien au contraire ; mais ce qu'il importe d'affirmer et de répéter, c'est que ces abus constituent une infime minorité et qu'il est souverainement injuste de les généraliser et de faire planer sur l'esprit des sinistrés des soupçons

X

Dès 1921, la Commission des réparations avait estimé exagérées les demandes faites en 1921 par les différents gouvernements ; au lieu d'accepter le chiffre de 225 milliards de *marks-or*, proposé par les alliés (dont 95 milliards pour les pensions et allocations et 130 milliards pour les dommages causés aux biens), elle avait accordé seulement, par un vote à l'unanimité, 132 milliards de *marks-or*, soit 58 pour 100 de la somme réclamée. C'était une réduction de 42 pour 100. Il semble que ce soit, non pas comme on l'a dit, une amputation véritable de la créance, mais une évaluation plus approchée de la vérité, d'ailleurs faite au hasard, sans étude sérieuse.

Quoi qu'il en soit, on ne pourra connaître, de manière précise, le montant des charges financières de guerre encourues par la France, que lorsque tous les comptes auront été faits.

XI

Tout n'est pas fini. Pour connaître le coût de la guerre *pour la France*, il faudrait déduire, du montant des dommages causés et des dépenses faites par le Trésor public pour les réparations aux biens et aux personnes, les sommes effectivement reçues de l'Allemagne, en vertu du traité de Versailles de 1919.

Ici, nous sommes dans une incertitude encore plus grande que lorsqu'il s'agit d'évaluer le montant des dommages. Il s'écoulera de très longues années avant que l'on puisse connaître les versements effectifs de l'Allemagne.

Au lendemain de l'armistice, les gouvernants des États vainqueurs répétaient volontiers : « L'Allemagne paiera. » Il suffisait que la créance des réparations fût juste, pour qu'elle parût intégralement recouvrable. D'ailleurs, chacun des alliés n'avait-il pas, pour le recouvrement de sa créance, l'appui du monde entier ? N'y avait-il pas un précédent récent et célèbre : celui de 1871, après la guerre franco-allemande ? L'Allemagne victorieuse n'avait-elle pas imposé à la France vaincue le paie-

injurieux et immérités. Aussi bien, chaque fois que j'ai eu connaissance d'une exagération d'indemnité, j'ai fait procéder aussitôt à une enquête approfondie et complète, et lorsque cette enquête aboutit à la preuve de la mauvaise foi du sinistré, je recours aux moyens que me donne la loi : action civile en déchéance totale ou partielle de l'indemnité, action pénale pour fausse déclaration, lorsque celle-ci est accompagnée de manœuvres frauduleuses prévues par l'article 405 du Code pénal. Je vous indiquerai que le nombre des plaintes actuellement déposées s'élève à 1.170 et que 310 d'entre elles ont déjà abouti à une condamnation. L'action en déchéance a été intentée dans 210 cas et les sommes qu'elle a permis actuellement de récupérer s'élèvent à 4.117.140 francs.

ment effectif de plus de 5 milliards de francs ? La France n'avait-elle pas réussi à régler, en deux ans et demi, son créancier impitoyable ? Ce que la France avait fait alors, pourquoi l'Allemagne ne le ferait-elle pas ? Sans doute, l'Allemagne souffrirait. Mais cette souffrance n'était-elle pas amplement méritée par la barbarie des chefs allemands et des troupes allemandes, par les dévastations systématiques commises par l'ennemi, par la destruction diabolique et méthodique des sources de la production économique française ? L'Allemagne vaincue n'était-elle pas économiquement intacte avec tous ses facteurs de production, avec tous les progrès techniques réalisés pendant la guerre ? De gré ou de force, l'Allemagne paierait.

En France, ces arguments furent développés avec beaucoup de passion et d'insistance. Le peuple de France était tout préparé à les accepter. Il était exaspéré par quatre années et demi de la guerre la plus atroce. La volonté d'exiger les réparations coûte que coûte fut énergiquement affirmée.

On ne semblait pas voir les difficultés économiques, politiques et sociales du problème des réparations. On ne parlait que de justice, d'équité. Les possibilités économiques ne furent pas discutées. Ceux qui voulaient les exposer furent considérés comme suspects d'entente avec l'ennemi.

Depuis le 11 novembre 1918, les mois, les années se sont écoulées. En 1924, pas un centime n'était venu diminuer la dette des réparations qui incombe à l'Allemagne (1).

Il est impossible de ne pas retracer brièvement les phases par lesquelles a passé en France, le problème des réparations :

1^o Au début, on crut qu'il suffirait, pour les vainqueurs, d'affirmer le montant d'une créance en réparations, si formidable fût-il, pour qu'il fût accepté par la Commission des réparations et mis à la charge de l'Allemagne.

En France, cette croyance fut si forte que le gouvernement s'abstint volontairement de formuler un chiffre précis, de crainte de ne pas le donner assez gros. (Voir *supra*, p. 69).

2^o On crut aussi qu'il suffirait d'inscrire, dans le traité de Versailles.

(1) Dans sa conférence du 17 mars 1924 au Comité d'études sociales et politiques, le ministre des régions libérées, M. Ch. REINEL, a fait la constatation suivante : « Le total général des dommages aux biens particuliers ou publics peut être fixé à 100.000.000.000 environ (de francs papier). Me sera-t-il permis d'opposer à ces chiffres formidables celui des paiements de l'Allemagne ? D'après les documents officiels de la Commission des Réparations, le total des versements reçus par la France au 31 décembre 1923 s'élève, en marks or, à 1.804.192.000 dont il y a lieu de déduire, pour les frais d'occupation, les avances de Spa et la garantie de monnaie, 1.614.414.000 marks or. Si bien que le solde, seul imputable au compte des réparations, est de 189.778.000 marks or. L'énorme disproportion entre ce chiffre et ceux que je viens de vous citer me dispense de tout commentaire. »

une déclaration et un aveu de responsabilité de l'Allemagne pour rendre ce paiement plus facile.

L'article 231 du Traité de Versailles, placé en tête du titre des réparations, dispose : « Les gouvernements alliés et associés déclarent et l'*Allemagne reconnaît*, que l'Allemagne et ses alliés sont responsables, pour les avoir causés, de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les gouvernements alliés et associés et leurs nationaux, en conséquence de la guerre qui leur a été imposée par l'agression de l'Allemagne et de ses alliés. »

D'ailleurs, cette politique fut vivement critiquée par les partis politiques de gauche (socialistes, radicaux-socialistes). Quelle peut être, disaient-ils, la valeur morale et juridique d'une *reconnaissance*, par l'*Allemagne*, de sa responsabilité exclusive, alors que cette reconnaissance est inscrite dans un traité de paix qui n'a même pas été discuté par les gouvernants allemands, qui leur a été imposé par la force ? L'Allemagne n'a-t-elle pas raison lorsqu'elle affirme que c'est là une reconnaissance obtenue par la contrainte et sans valeur aucune, ni juridique, ni morale ? La responsabilité de l'Allemagne n'est-elle pas un problème historique que la déclaration du traité de Versailles ne résout pas ?

On comprend bien, ajoutaient les mêmes critiques, que les alliés aient affirmé la responsabilité de l'Allemagne. Cette déclaration était, à leurs yeux, la justification de la créance en réparations formulée par les articles suivants. Mais pourquoi avoir ajouté « et l'Allemagne le reconnaît » ? N'est-ce pas là un abus de la force et, ce qui est pis, une faute grave ? Les historiens, s'ils sont des savants, n'attacheront à l'aveu inscrit dans le traité aucune importance.

A cette première critique, les partis politiques de gauche en ont ajouté une autre : « Cet aveu, ont-ils dit, est un obstacle au paiement des réparations. Ce paiement est constamment représenté par de nombreux Allemands, comme la reconnaissance de la responsabilité *exclusive* allemande, chose contre quoi ils n'ont cessé et ne cessent de protester. »

La question de la responsabilité *exclusive* de la guerre n'est pas à étudier ici. Ce qu'il faut souligner, c'est l'obstacle psychologique que, au dire de certains, cet aveu imposé par la force aurait apporté et apporterait au règlement des réparations.

Aucun peuple, dit-on, ne se reconnaît facilement coupable de crimes. Quelques rares savants parviennent avec peine à se dégager de leurs préjugés nationaux et à porter un jugement impartial sur tel ou tel fait de la vie nationale. D'ailleurs, l'immense majorité de leurs concitoyens les blâme sévèrement, les uns ouvertement en les couvrant d'injures, les autres discrètement. En effet, même lorsqu'on reconnaît que

ces savants ont raison, on leur reproche leur méconnaissance de la solidarité nationale.

Dans le cas présent, affirmait-t-on, les alliés ont blessé profondément les sentiments intimes du peuple allemand en lui disant : « Tu dois payer toutes les conséquences, tous les dommages de la guerre, non point parce que tu es vaincu, mais parce que tu es seul responsable d'avoir déchaîné cette guerre, parce que tu as commis le plus grand des crimes. » Cette affirmation solennelle, imposée par la force, devait provoquer, disait-on, une réaction instinctive. C'est ce qui s'est produit. Les Allemands des classes dirigeantes, qui sont appelés à faire les frais des réparations, n'ont pas manqué, pour éluder les paiements, de surexciter l'orgueil national. Le Traité de Versailles leur en a fourni le prétexte.

Ceux qui, en France, ont formulé cette critique, ont ajouté une importante réserve. Il ne faut pas croire, ont-ils dit, que si l'article 231 du Traité n'avait pas existé, les gouvernants allemands auraient réglé avec empressement la dette des réparations. Ce qui est simplement vrai, c'est que le Traité de Versailles leur a fourni un excellent terrain de résistance.

3^e Une question qui ne fut pas sérieusement étudiée est celle de la possibilité de transférer, d'un État à l'autre, des centaines de milliards de francs, sans bouleverser l'économie de l'État débiteur, des États créanciers et du monde entier. Le mécanisme du Traité de Versailles est le suivant : L'article 232 constate l'insuffisance des ressources de l'Allemagne « pour assurer complète réparation de toutes les pertes et de tous les dommages ». Ceci posé, il décide (alinéa 2) : « Les gouvernements alliés et associés exigent... et l'Allemagne en prend l'engagement, que soient réparés tous les dommages causés à la population civile de chacune des puissances alliées et associées et à ses biens, pendant la période où cette puissance a été en état de belligérance avec l'Allemagne, par la dite agression par terre, par mer et par les airs et, d'une façon générale, tous les dommages tels qu'ils sont définis à l'annexe 1 ci-jointe. » L'annexe énumère dix catégories de dommages devant être réparés par l'Allemagne.

D'après l'article 233, « le montant des dits dommages, pour lesquels réparation est due par l'Allemagne, sera fixé par une commission inter-alliée, qui prendra le titre de commission des réparations... Cette commission étudiera les réclamations et donnera au gouvernement allemand l'équitable faculté de se faire entendre. Les conclusions de cette commission, en ce qui concerne le *montant* des dommages déterminés ci-dessus, seront rédigées et notifiées au gouvernement allemand le 1^{er} mai 1921 au plus tard, comme représentant le total de ses obligations. La commission établira concurremment un état de paiements en

prévoyant les époques et les modalités de l'acquittement par l'Allemagne de l'intégralité de sa dette dans une période de trente ans, à dater du 1^{er} mai 1921... »

En attendant, « afin de permettre aux puissances alliées et associées d'entreprendre dès maintenant la restauration de leur vie industrielle et économique, en attendant la fixation définitive du montant de leurs réclamations, l'Allemagne paiera, pendant les années 1919 et 1920 et les quatre premiers mois de 1921, en autant de versements et suivant telles modalités (en or, en marchandises, en navires, en valeurs ou autrement) que la Commission des réparations pourra fixer, l'équivalent de 20.000.000.000 de *marks-or*, à valoir sur les créances ci-dessus. Sur cette somme, les frais de l'armée d'occupation, après l'armistice du 11 novembre 1918, seront d'abord payés, et telles quantités de produits alimentaires et de matières premières, qui pourront être jugés, par les gouvernements des principales puissances alliées et associées, nécessaires pour permettre à l'Allemagne de faire face à son obligation de réparer, pourront aussi, avec l'approbation des dits gouvernements, être payées par imputation sur la dite somme. Le solde viendra en déduction des sommes dues par l'Allemagne au titre des réparations ».

Il n'y a pas à étudier le mécanisme imaginé pour mettre à exécution ces prescriptions.

Ce qu'il faut déterminer, ce sont les sommes payées en vertu de ces textes.

Les alliés avaient jusqu'au 1^{er} mai 1921 pour présenter leur note. Le gouvernement français, refusant tout forfait, présenta, en février 1921, une liste de dommages dont le total s'élevait à 217.741 millions de francs-papier.

Les autres alliés donnaient aussi leur état estimatif de réclamations, pour plus de 160 milliards de francs français au change de février 1921. La Commission des réparations n'accepta pas ces chiffres. Elle fixa le montant global des réparations, pour *tous* les États créanciers de l'Allemagne, à la somme de 132 milliards de *marks-or*, plus 4.500 millions pour les avances faites à la Belgique.

En Angleterre, Lord Curzon a déclaré, le 5 octobre 1923, que la Commission des réparations n'avait pas pu arriver à fixer ce chiffre avec une approximation suffisante de la réalité. Et cet avis a été aussi exprimé en France (1).

Quoi qu'il en soit, il restait à déterminer, dans cette somme globale, la somme revenant à la France.

(1) Voyez toutefois la protestation de M. le député Louis Dunois à la Chambre, le 3 avril 1924. (*J. O.*, Chambre, Débats, p. 1754). M. Louis Dubois a été président de la Commission des réparations.

L'article 237 du Traité de Versailles laisse aux gouvernements alliés et associés la mission de faire la répartition, « suivant les proportions déterminées par eux à l'avance et fondées sur l'équité et les droits de chacun ».

Le 16 juillet 1920, les gouvernements alliés, réunis à Spa, établirent la répartition suivante :

La France doit recevoir 52 pour 100. En supposant que l'Allemagne exécute les obligations mises à sa charge par le Traité de Versailles et par la décision de la Commission des réparations, la France aurait donc à toucher 52 pour 100 de 132 milliards de *marks-or*, soit 68.640 millions de *marks-or*, soit 85.820 millions de *francs-or*.

Est-on loin des 217.541 millions de francs réclamés par le gouvernement français par la Commission des réparations ? Non, si l'on compte le franc à sa valeur en février 1921 (un dollar = 14 francs), puisque 85.820 millions de *francs-or* valaient alors plus de 250 milliards de francs-papier. Cette somme de 85.820 millions de *francs-or* est-elle plus près de la réalité ?

Il paraît impossible de le dire jusqu'au jour où les comptes seront établis.

La fixation de la Commission des réparations combinée avec l'accord de Spa, et avec l'accord de Londres du 5 mai 1921, fixant les échéances de paiement (c'est ce que l'on appelle l'*état des paiements*), fut accueillie par l'opinion publique française avec une véritable stupeur.

Le public croyait que l'Allemagne paierait, jusqu'au dernier centime, une somme dépassant 200 milliards de francs. On ne pouvait pas se résigner à ne recevoir qu'une somme aussi faible. A mesure que les mois se sont écoulés, on s'est pourtant aperçu que cette somme de 85.000.000.000 de *francs-or* ne serait jamais payée.

4° Pendant de longues années, on a cru en France que l'Allemagne paierait sa dette en monnaie, en or, en devises étrangères. Les ministres des Finances prévoyaient dans les budgets le versement par l'Allemagne d'or, de devises étrangères : ainsi se rétabliraient facilement les finances de l'État fortement ébranlées par la guerre et par les prodigalités de la période qui a suivi l'armistice. « Tout l'avenir des finances de la France dépend du paiement des réparations », disait le rapporteur de la Commission des Finances, M. de Lasteyrie, en décembre 1921 (1).

La chose paraissait faisable et facile. Des calculs furent faits à la tribune de la Chambre des députés, en 1919, par les ministres qui avaient pris part à la rédaction du Traité de Versailles.

Le 5 septembre 1919, le ministre des Finances, M. Klotz, déclarait :

(1) Chambre, n° 3.537, p. 55.

« Fixons par hypothèse la dette de l'Allemagne à 200 milliards pour la France, à 375 milliards pour toutes les puissances. Supposons qu'il faille trente-six ans pour que l'Allemagne puisse s'acquitter de l'intégralité de cette dette ; l'annuité, en ce qui concerne la France, serait de 13.610 millions, et le total des versements effectivement faits s'élèverait à 463 milliards en chiffres ronds (1). » Quelques instants auparavant, le ministre avait eu soin de prévenir la Chambre : « Les chiffres que je citerai, ce seront des chiffres *se rapprochant de la réalité, des hypothèses plausibles* (2). »

Une semaine plus tard, le 11 septembre 1919, un autre ministre, M. Loucheur, confirmait en ces termes : « Quel est le chiffre maximum que l'Allemagne pourra payer *chaque année* ? *Nous l'avons étudié*, nous sommes arrivés à la conclusion que le chiffre de 18 milliards *en or*, qui a été prononcé ici, était un chiffre que, dans quelques années — je ne dis pas tout de suite — l'Allemagne pourra payer (3). »

Par quel raisonnement arrivait-il à ces prévisions ?

L'Allemagne, affirmait M. Klotz, paiera avec « l'excédent de sa production sur sa consommation ». Or, cet excédent avant la guerre atteignait environ 10 milliards. « Mais ces 10 milliards *or* d'avant-guerre, ajoutait-il, correspondent à 20 milliards *or* d'après-guerre. » L'évaluation des dommages devant être faite aux taux de reconstruction, il convient d'apprécier l'excédent de production annuelle de l'Allemagne en tenant compte, non pas de la valeur des produits avant la guerre, mais de leur valeur actuelle. On peut alors l'évaluer à environ 20 milliards de *marks-or*. »

De même, M. Loucheur constatait que l'Allemagne paierait avec l'excédent de ses exportations sur ses importations, en d'autres termes, avec l'excédent actif de sa balance commerciale. Avant la guerre, la balance commerciale de l'Allemagne était *passive* ; ses importations dépassaient ses exportations. Comment, après la guerre, cette balance deviendrait-elle active au point de fournir un excédent de 18 milliards *or* ? La solution, d'après M. Loucheur, était que « 18 milliards *en or*, cela représente à peu près 6 milliards d'avant-guerre ».

Ces affirmations extravagantes furent acceptées sans contestations. Elles produisirent une grande impression sur la Chambre. Naturellement, constate le professeur Rist (5), tout l'édifice des espoirs échafaudés par les deux ministres devant la Chambre et le pays repose sur la confusion des prix en or et des prix en papier. Certes, les prix ont triplé

(1) *J. O.*, Chambre, Débats, 5 septembre 1919, p. 4.192.

(2) *J. O.*, *op. cit.* et *loc. cit.*, p. 4.191.

(3) *J. O.*, Chambre, Débats, 11 septembre 1919, p. 4.277.

(4) RIST, *Les Finances de Guerre de l'Allemagne*, 1920, p. 269 et 270.

depuis 1914, mais qui ne sait que l'étalon, en France comme en Allemagne, n'est plus aujourd'hui qu'un étalon de papier ? Et comment s'étonner si, devant la méconnaissance d'une vérité aussi éclatante, certains étrangers, habitués à traiter ces problèmes avec l'esprit réaliste et précis qui convient à leur examen, aient cru à un parti pris d'illusion chez ceux qui formulaient ces promesses comme chez ceux qui semblaient y ajouter foi ? Peut-être, pour expliquer cette faculté d'autosuggestion, suffit-il d'admettre que les paroles mélancoliques prononcées par Léon Say, il y a cinquante ans, n'ont pas cessé d'être vraies : « L'esprit public a fait, en matière économique, beaucoup moins de progrès en France que partout ailleurs (1). »

Quoi qu'il en soit, beaucoup de Français ont cru que l'Allemagne pouvait payer, chaque année, à la France, de nombreux milliards en monnaie d'or ou en bonnes devises étrangères.

5° Pendant longtemps, on n'a pas étudié, en France, les difficultés économiques que rencontrent le paiement d'une créance formidable de 136 milliards de *marks-or* en une trentaine d'années. Ces difficultés, nous les avons montrées en traitant la question du règlement des dettes interalliées (2). Elles sont du même ordre.

Les gouvernements français n'ayant pas compris le problème économique, leur attitude vis-à-vis du gouvernement allemand ne fut pas favorable au paiement des réparations en nature.

On estima qu'il fallait protéger énergiquement la production nationale, le commerce français, contre les importations allemandes de toute sorte. Il fallait non seulement élever de très hautes barrières douanières, pour protéger l'industrie nationale française contre l'introduction en France de marchandises allemandes, mais encore, *dans la reconstitution des régions dévastées, il fallait interdire l'emploi des marchandises et de la main-d'œuvre allemande* : cette reconstitution devait être réservée aux entrepreneurs et aux ouvriers français. On agita le spectre du chômage ; on mit aussi en avant le sentiment patriotique de la répugnance des populations des régions envahies à accueillir les ouvriers allemands (3).

(1) Introduction à la première édition de la traduction des *Changes étrangers* de GOSCHEN.

(2) Voyez *supra*, p. 63 et suivantes.

(3) Avis présenté au nom de la Commission du budget par le député Louis DUBOIS (18 décembre 1918, Chambre, n° 5.432, p. 91 et s.) : *Mobilier de maison, bureaux et magasins*. « Il faut que tout ce qui se trouve encore en bon état aux mains des Allemands soit rendu et que le reste soit remplacé, dans toute la mesure du possible, par des objets équivalents réquisitionnés à cet effet. Pour les objets qui ne pourraient être remplacés, devons-nous en imposer à l'ennemi la fabrication ? C'est une question délicate, car il faudrait bien se garder d'enlever à nos ouvriers et à nos industriels le travail qui peut leur être nécessaire... » — *Travaux publics et bâtiments* (p. 92 et s.) : « On pourrait concevoir que l'envahisseur fût contraint de réparer ou de reconstruire lui-même, en fournissant main-d'œuvre et matériaux. A la réflexion, il apparaît cependant que l'emploi général de la main-d'œuvre allemande pour ces travaux ne soit pas sans inconvénients. » Il est cependant une partie du travail de reconstruction qui peut

Telle est la politique que certains ont appelée pittoresquement la politique de la « chasse gardée ».

Cette politique douanière et ce système de la chasse gardée ont été maintenus en vigueur. En décembre 1921, le rapporteur de la Commission des Finances de la Chambre, M. de Lasteyrie, devenu quelques jours plus tard ministre des Finances, s'en faisait, quoique avec des atténuations, le défenseur. Au lendemain des accords de Wiesbaden (6 octobre 1921), qui prévoyaient et organisaient des livraisons en nature de la part de l'Allemagne, en vue de hâter la reconstitution des régions dévastées et de faciliter le paiement des réparations, le rapporteur écrivait (1) : « Les avantages très réels que présentent les accords de Wiesbaden ne sont pas sans présenter toutefois des inconvénients, dont on ne saurait méconnaître l'importance. Il est bien évident que les produits allemands risquent de constituer une concurrence pour les produits similaires français. Nos industries vont se trouver perdre le bénéfice des commandes qui profiteront aux industries allemandes. Dans la période de stagnation des affaires que nous traversons, cette considération mérite de retenir très sérieusement l'attention. On doit toutefois faire observer que les régions libérées constituent un marché tout à fait exceptionnel sur lequel nos industriels ne peuvent compter d'une façon normale. Dès lors, il serait déraisonnable qu'ils orientent leur production vers cet unique marché et qu'ils abandonnent pendant ce temps les débouchés extérieurs à leurs concurrents allemands. Ajoutons que les produits allemands introduits en France sous le régime de l'accord de Wiesbaden seront tenus d'acquitter les droits de douane dans les mêmes conditions que n'importe quelle marchandise étrangère. Nos industriels jouiront donc de la protection douanière dont ils bénéficient habituellement. »

Une objection se présente : si l'Allemagne ne peut payer qu'avec le produit de ses exportations de marchandises ou avec des paiements

sans inconvénient, qui doit même, au moins pour partie, être demandé à la main-d'œuvre ennemie : c'est le travail de déblaiement particulièrement dans les agglomérations urbaines. *« Ce travail est dangereux en raison des projectiles non éclatés, des mines même qui peuvent se trouver dans les décombres... Quant aux matériaux, matières premières et objets fabriqués nécessaires dans la construction, il pourra, dans bien des cas, être avantageux et possible de les exiger de l'envahisseur... Il ne faudra cependant pas le faire sans prudence et sans consulter les corporations compétentes, de manière à ne pas nuire aux industries françaises intéressées ».* (P. 104 : « Pour les autres matières premières (autres que la houille), de même que pour les objets fabriqués et l'outillage, il sera indispensable de consulter les représentants attitrés de chaque industrie, de ne prendre aucune décision sans leur avis, de n'effectuer aucune récupération ou aucune reprise sans leur concours. Il faudra, d'autre part, dans les fournitures de produits fabriqués, imposées à l'Allemagne, veiller soigneusement à ne pas nuire à la production française similaire ; et pour cela, consulter également les représentants qualifiés des industries intéressées... Les intérêts de leur industrie doivent être pris en très sérieuse considération, protégés, au besoin, dans une mesure raisonnable, par des droits de douane... », etc., etc.

(1) Rapport du 10 décembre 1912, Chambre, n° 3537, p. 24.

en nature, n'y a-t-il pas contradiction en prohibant l'entrée des produits allemands, et en refusant les réparations en nature et en main-d'œuvre (1) ?

Cette objection prit une force considérable lorsque, en mars 1923, la Commission des réparations fit connaître l'importance des versements faits par l'Allemagne en 1922.

D'une très intéressante étude publiée dans *Le Temps*, du 16 mars 1923 (Les livraisons en nature faite par l'Allemagne en 1922), il résultait que la France avait reçu, en 1922, des livraisons en nature pour 209 millions de marks-or, se décomposant comme suit :

	Millions de marks-or
Marchandises pour la réparation des régions dévastées.....	0,9
Navires.....	5,1
Animaux, bois, matériaux, etc.....	16,0
Charbon, benzol, sulfate d'ammoniaque.....	181 2
Matières colorantes, produits chimiques.....	2,3
Accord Gillet.....	2,4
Autre titres.....	1 4

« Sauf le charbon, constatait le *Temps*, la France n'a donc fait appel, en 1922, que pour des sommes minimes, aux réparations en nature. Elle avait droit à 950 millions de marks-or. Pourquoi ? A-t-on demandé davantage ? Et combien ? Les documents officiels ne le disent pas. Les autres pays ont, au contraire, reçu la presque totalité de ce qui leur revenait (500 millions de marks-or). »

En résumé, concluait le *Temps*, la France n'a touché, en 1922, que les 2/9 des réparations en nature auxquelles elle avait droit (209 millions de marks-or sur 950), ou, en faisant abstraction du charbon, 28 millions de marks-or sur les 769 millions qui lui revenaient. La France a-t-elle cherché à utiliser suffisamment les livraisons en nature ?

Depuis la publication du rapport de la Commission des réparations, en mars 1923, au Parlement des orateurs des différents partis politiques demandèrent, à diverses reprises, des explications au gouvernement. En particulier, M. Tardieu signalait qu'en 1922, la France avait le droit de recevoir en nature une valeur de 950 millions de marks-or

(1) Voyez en particulier Gaston JÈZE, *Cours de Sc. des finances*, 6^e édition, *La technique du crédit public*, t. I, p. 332-340 ; et professeur NOGARO, *Réparations des dettes interalliées et restauration monétaire*, 1922, p. 64 ; en outre, le livre de M. CAILLAUX, *Où va la France, où va l'Europe*, 2^e édition, 1924 ; les discours à la Chambre des députés, de M. HERRIOT (11 janvier 1924 ; 3 avril 1924 ; *J. O.*, Ch., Débats, p. 1759 et suivantes) ; du député TARDIEU (*Ch.*, 3 avril 1924, *J. O.*, Ch., Débats, p. 1763). Voyez aussi la réponse du gouvernement à une question écrite posée le 26 janvier 1923 par le sénateur de LUBERSAC (Sénat, séance du 15 février 1923, *J. O.*, du 16 février 1923).

qu'elle a demandé moins de 300 millions. M. Herriot affirmait, de son côté, que la France avait en 1922 reçu 273 millions, dont 181 millions de charbon et de coke. Pour les régions libérées, ajoutait-il, il n'a été reçu et employé que l'équivalent de 19 millions de *marks-or*. Ceci, ajoutait M. Herriot, est grave. En effet, les autres pays ont reçu, en 1922, 500 millions de *marks-or*. M. Herriot concluait : « Que s'est-il passé ? Il s'est passé ceci — et je ne crains pas la contradiction, car ce que je vais dire est contrôlé par d'autres renseignements. Un certain nombre d'industriels qui ont joué dans cette affaire un rôle essentiel, dont l'un — je le sais de l'aveu d'autres industriels — est allé jusqu'à pleurer à la pensée qu'on allait prendre des matériaux en Allemagne, ont agi en sorte qu'on a pris le charbon et le coke parce que c'était une ressource précieuse. Mais on a refusé, même pour les régions dévastées, les prestations en nature parce que c'était une concurrence (1). »

A ces critiques, les orateurs officiels ont répondu, assez évasivement, que l'Allemagne avait refusé de se prêter à l'exécution d'un vaste programme de travaux publics proposé par le gouvernement français (2).

L'argumentation n'a pas paru convaincante. Le grand journal conservateur, *Le Temps*, écrivait le 30 avril 1924 (3) « à propos du budget de M. Snowden » : « La France a eu le droit d'exiger, en 1922, 950 millions de *marks-or* sous la forme de prestations en nature. Une partie de ce crédit aurait pu être employée à effectuer, en France et dans les colonies, de grands travaux d'utilité publique. Ces occasions, et bien d'autres, ont-elles été toutes saisies avec empressement ? Si elles l'avaient été, le poids des impôts serait-il tout à fait aussi lourd ? Car le gouvernement français a été amené finalement, comme le gouvernement britannique s'y était appliqué dès le début, à interrompre les emprunts et à équilibrer le budget par un surcroît d'impôts, afin que le crédit de la France ne parût pas être à la merci d'une défaillance allemande. Ne regrettons pas que le budget de M. Snowden nous engage à faire ce retour sur nous-mêmes. Ne nous dérobons pas aux réflexions qui nous sont suggérées ainsi. Nous ne serions pas dignes des sacrifices qu'a coûtés la victoire de la France, si nous refusions de regarder la vérité en face, ou si nous négligions de chercher en elle les motifs et les moyens de faire mieux. »

6° Un autre fait explique, d'après les hommes politiques de gauche, la non-exécution du programme de réparations du Traité de Versailles. C'est la croyance en l'efficacité souveraine des mesures de force.

Pendant longtemps, l'opinion publique française s'est, d'une

(1) Chambre des députés, 3 avril 1924, *J. O.*, Chambre, Débats, p. 1762.

(2) Voyez les discours de M. POINCARÉ et de M. LE TROCQUER, ministre des Travaux publics, Chambre, 3 avril 1924, *J. O.*, Chambre, Débats, p. 1763 et suivantes.

(3) N° du 1^{er} mai 1924, p. 1.

manière générale, déclarée favorable aux moyens de contrainte. Sauf quelques-uns, très peu nombreux, pour qui le recours à la force est, avant tout, un acte de vengeance, et qui ont le désir d'anéantir l'Allemagne, l'immense majorité des Français n'a point contre l'Allemagne un sentiment de haine inexpiable. Ils constatent que l'Allemagne, après avoir méthodiquement essayé de ruiner économiquement la France, a échoué dans son dessein et qu'elle est vaincue. Il est légitime qu'elle paie au moins les dégâts et n'en laisse pas la charge à la victime de l'agression et au vainqueur. N'est-ce pas la règle d'équité qui oblige le plaideur qui succombe à réparer le préjudice causé ? En 1871, l'Allemagne n'allait pas encore plus loin, en exigeant, en outre, une indemnité pénale ?

Ils constatent aussi que les gouvernants allemands n'ont jusqu'ici montré aucune bonne volonté pour s'acquitter, qu'ils ont opposé la plus grande mauvaise foi.

D'ailleurs, beaucoup de Français croient que l'Allemagne n'a pas encore payé un centime depuis l'armistice : assez peu nombreux sont ceux qui savent que des milliards de marks or ont été versés depuis 1918 par l'Allemagne, mais que ces sommes ont été absorbées, et au delà, par les frais des armées d'occupation et par les dépenses des commissions interalliées de contrôle (1).

Enfin, l'immense majorité des Français ont été déconcertés par l'attitude de l'Angleterre et des États-Unis.

Les négociateurs français du Traité de Versailles avaient promis au pays : 1^o la sécurité du territoire contre l'invasion allemande, grâce à l'alliance franco-anglo-américaine, et 2^o l'appui cordial de ces puissances pour le recouvrement de la créance des réparations.

Or, qu'est-il arrivé depuis 1919 ? Le Sénat des États-Unis a refusé de signer le pacte d'alliance et de garantie territoriale, et la signature que le Parlement britannique avait apposée conditionnellement sur ce pacte est tombée du coup.

(1) D'après l'état, dressé par la commission des réparations, des versements effectués par l'Allemagne depuis l'armistice jusqu'au 31 décembre 1923, c'est-à-dire le montant des sommes dont le Reich a été crédité par la commission, le total des versements de l'Allemagne à la fin de 1923, a été fixé à 8.411.339.000 marks or (soit, au cours actuel du change, environ 40 milliards de francs). L'agence allemande Wolff a répondu à la publication de la commission que des postes importants n'ont toujours pas été évalués et que d'autres, comme la flotte marchande, ont été évalués beaucoup trop bas. D'après les calculs allemands, les prestations de l'Allemagne au titre des réparations atteignaient déjà, le 31 décembre 1922, la somme de 41,6 milliards de marks or, auxquels il conviendrait d'ajouter 14,3 milliards pour les prestations autres que celles des réparations. « Du reste, ajoutait l'agence Wolff, si la France se plaint qu'elle a obtenu trop peu de l'Allemagne, qu'elle réfléchisse que les frais d'occupation se sont élevés, jusqu'à fin 1923, à plus de 5 milliards de marks or. Il y a 27 États qui bénéficient des prestations allemandes, et si, d'après les calculs de la Commission des réparations, la France n'a obtenu en 1923 que pour 13 millions de marks or de prestations, contre 155 millions à l'Italie et 112 à la Yougoslavie, cela ne regarde pas l'Allemagne. » (*Temps*, 27 mars 1924).

De plus, les États-Unis ont manifesté, en 1921, l'intention d'obtenir le remboursement des avances faites aux alliés pour la cause commune ; en conséquence, l'Angleterre a aussi adressé une demande de paiement. Ainsi les Français ont été invités, par leurs anciens alliés et associés, à régler une dette qu'ils croyaient bien n'avoir jamais à payer. En même temps, les gouvernements américains et anglais n'ont cessé de prodiguer à la France les conseils de modération envers l'Allemagne pour le recouvrement de sa créance en réparations et n'ont pas dissimulé leur répugnance pour tout recours à la force.

La mauvaise foi de l'Allemagne d'un côté, la désillusion du côté des États-Unis et de l'Angleterre d'autre part, ont exaspéré la majorité des Français.

Ignorant les difficultés économiques sur lesquelles les gouvernements français n'ont jamais insisté (1), très nombreux dans le Parlement et hors du Parlement furent ceux qui applaudirent à l'échec de la Conférence de Paris du 2 janvier 1923, échec qui permettait enfin au gouvernement français d'agir isolément et de procéder à l'occupation de la Ruhr.

Le président du Conseil, M. Poincaré, pour cette politique de contrainte, eut certainement l'appui de l'opinion publique, de la grande majorité de la Chambre des députés et de la quasi-unanimité du Sénat (2).

Mais cette politique fut très vivement critiquée par les partis politiques de gauche (socialistes et radicaux-socialistes), comme destinée à un échec (3). L'erreur capitale, disaient-ils, est la méconnaissance complète d'une idée très simple. *Le peuple allemand ne paiera la formidable dette des réparations que s'il le veut.* En effet, il ne la paiera pas avec ses richesses existantes disponibles, elles seraient tout à fait insuffisantes ; il la paiera *par son travail, sa production économique.* Il faudrait un travail acharné, une production intense. Or, il n'y a pas de peuple qui consente à travailler *uniquement* pour l'honneur de payer les réparations. La force seule sera donc impuissante à obtenir le paiement des réparations.

(1) « Pourquoi les prévisions faites, écrivait en 1922 le ministre des Finances, ont-elles été déjouées ? Pourquoi nous trouvons-nous aujourd'hui en présence d'un déficit de près de 4 milliards ? C'est que l'Allemagne n'a pas exécuté le traité de Versailles ; c'est que les engagements sur l'exécution desquels nous avions le droit de compter n'ont pas été tenus. Avant de demander au peuple français de nouveaux sacrifices, c'est pour le gouvernement un devoir strict d'user de tous les moyens en son pouvoir pour obliger l'Allemagne à réparer les ruines et les dévastations qu'elle a causées. Vous pouvez être certains que, de toute son énergie, le gouvernement s'y emploiera. » Exposé des motifs du projet de budget pour 1923 (Chambre, 1922, n° 4220, p. 118).

(2) Le 11 janvier 1923, le Sénat, à l'unanimité des votants moins une voix, ordonna l'affichage du discours par lequel M. POINCARÉ exposait sa politique d'action isolée et d'occupation de la Ruhr.

(3) Voyez entre autres : 1° la discussion à la Ligue des Droits de l'Homme. Le Congrès national de 1923 (1-3 novembre 1923), Paris, 1924, p. 273 à 403 ; 2° le discours de M. HENRIOT, à la Chambre des Députés, le 3 avril 1924, *J. O.*, Ch. Débats, p. 1758 et suivantes.

Économiquement, pour obtenir un paiement, avec les richesses existantes, il faudrait s'emparer de la totalité ou d'une partie du territoire allemand, à titre d'occupation non pas temporaire, mais définitive, en expulser ou en exterminer la population, ou la réduire en esclavage. Alors, et alors seulement, les richesses allemandes existantes pourraient servir à acquitter la dette. Qui osera soutenir que ce procédé est praticable ? qu'il ne soulèverait pas l'opinion publique chez le créancier lui-même ? Il faut donc essayer de *convaincre* le peuple allemand que son *intérêt personnel* est de payer. Encore une fois, l'appel au sentiment du devoir ne paraît pas suffisant. Il est toujours facile de tromper les peuples sur leurs devoirs, surtout lorsqu'ils entraînent des sacrifices pécuniaires très lourds et très longs. La pression économique n'est donc pas exclue comme moyen de persuasion. Mais, avant tout, il faut chercher des combinaisons économiques et financières avantageuses pour les créanciers et aussi pour le débiteur, et qui ne découragent pas le débiteur dans son effort pour payer. Là est toute la difficulté.

Ce qui est d'abord certain, affirmaient les adversaires peu nombreux de la politique de violence, c'est que le recours à la force, l'occupation du territoire de la Ruhr, ont excité le peuple allemand à la haine, au désir de revanche, à la résistance passive. L'occupation de la rive gauche du Rhin et de certaines villes industrielles, depuis des années, a eu déjà ce résultat. D'autre part, ajoutait-on, l'occupation de la Ruhr est une erreur économique. Les gouvernants français peuvent faire beaucoup de mal au peuple allemand. Ils peuvent le ruiner momentanément, le pousser au désespoir, provoquer des crises politiques et sociales. Mais tout cela ne donne pas la solution du problème économique. Or, c'est le problème en discussion. La force n'a qu'un temps. Dans le monde moderne, il semble qu'on ne puisse plus rien fonder de durable sur la violence. L'histoire de la Prusse et de l'Empire allemand en est la démonstration éclatante. Il arrivera un moment où le peuple français s'apercevra de l'erreur commise. Beaucoup de mal aura été fait. Les réparations auront encore moins de chances qu'aujourd'hui d'être payées, car le temps joue contre le créancier et en faveur du débiteur. *On ne fera pas la guerre pour de l'argent.*

Plus pratique serait la combinaison à laquelle la plupart des Français se sont peu à peu résignés : réduire considérablement la créance de l'Allemagne, et, pour sauver la face, obtenir des États-Unis et de l'Angleterre la renonciation au remboursement de leurs prêts de guerre.

C'est la solution qui, en 1919, était préconisée par l'économiste Keynes. Elle fut alors repoussée avec horreur en France, comme manifestement inspirée par une sympathie inexcusable pour l'Allemagne.

Cette combinaison, voici comment le professeur Keynes l'exposait

en novembre 1919 (1) : 1^o réduction à 2 milliards de livres sterling de la dette des réparations et des frais d'occupation ; 2^o paiement en trente annuités, sans intérêts à partir de 1923 ; 3^o annulation entière des dettes interalliées contractées pour les objets de la guerre.

Cette argumentation fit peu à peu impression sur l'opinion publique :

Dès 1923, le plan de réduction de la créance des réparations et d'annulation des dettes interalliées était celui auquel se résignaient le gouvernement Poincaré et les Chambres. Le rapporteur général de la Commission des Finances, M. Bokanowski, le constatait, dans son rapport sur le budget de 1923 (2). Il remarquait d'ailleurs avec raison qu'il en résulterait une aggravation des dépenses publiques à la charge de la France : « La liaison nécessaire du problème des réparations et de celui des dettes interalliées, *réclamée par le gouvernement français*, proclamée par la Société des Nations dans son Assemblée de Genève (septembre 1922), ne suffirait pas, il faut y insister dès l'abord — à alléger le budget général de la France... Sans doute, toute réduction de notre créance sur l'Allemagne serait compensée — *la France ne l'admettrait pas autrement* — par une annulation correspondante de la dette politique extérieure de notre pays. Notre situation serait certes par là même améliorée, notre crédit raffermi, notre change stabilisé. Mais cette compensation n'apporterait aucune modification à notre situation budgétaire de 1923... Au contraire, l'annulation d'une partie, si faible soit-elle, de notre créance sur l'Allemagne chargerait d'autant l'ensemble de notre situation budgétaire, en transférant du budget spécial (des dépenses recouvrables) au budget général, dans la même proportion, le fardeau des arrérages des emprunts à contracter pour compléter et mener à bien la restauration des régions dévastées, comme pour payer les pensions dues aux victimes de la guerre (3). »

L'immense majorité des Français s'indignait contre la situation tragique dans laquelle la guerre a placé la France victorieuse, mais exsangue.

Les anciens alliés lui réclament le remboursement des avances faites pendant la guerre, c'est-à-dire refusent de considérer ces avances

(1) KEYNES, *The Economic Consequences of the Peace*, 1920, p. 236 et suivantes, tout le chapitre 7. *Remedies*.

(2) Rapport général, n° 4.820, p. 27 et suivantes.

(3) Dans une autre partie de son rapport, M. Bokanowski développe la thèse suivante : « la France ne saurait accepter une réduction nouvelle qui viendrait alourdir encore sa situation financière, singulièrement aggravée du fait des dettes interalliées. Il est permis d'espérer que, si d'aventure le problème de la dette allemande venait à être posé à nouveau, il le serait dans son ensemble, et que tel des Alliés (l'Angleterre), qui se montre le plus chaudement partisan de la réduction de la créance allemande abandonnerait sa part de réparations, telle qu'elle a été fixée par les pourcentages de Spa, ou encore que la répartition de l'indemnité réduite de l'Allemagne se ferait avec priorité pour les régions dévastées, ce qui augmenterait d'autant la part à revenir à la France. » Rapport Bokanowski, 1922, Chambre, n° 4.820, p. 26.

comme leur contribution à la guerre, celle de la France ayant consisté non seulement en dépenses, mais aussi en sacrifices de sang et en dévastations. D'autre part, les alliés lui réclament une réduction de sa créance contre l'Allemagne, afin d'assurer la restauration économique du monde. Tout au plus parlait-on parfois de compenser les avances avec les réparations. Le résultat de cette compensation — même si économiquement elle est inévitable — serait brutalement celui-ci : la France qui, pendant la guerre, a souffert plus que toute autre nation, pour une cause commune, devra réparer *toute seule* tous les dommages causés par une guerre qui a profité à tous. Contre cette solution qui lui semblait inique, le peuple se révoltait, éprouvait quelque ressentiment vis-à-vis de ses anciens alliés et beaucoup d'exaspération contre l'Allemagne et ses gouvernants.

X

Quoi qu'il en soit, un fait restait certain. Depuis l'armistice, la dette allemande des réparations envers la France n'avait pas diminué. Bien plus, elle n'avait cessé de croître. Depuis 1918, des milliards de *marks-or* ont été versés par l'Allemagne aux alliés, ils ont été absorbés, sans même arriver à les couvrir, par les frais d'occupation du territoire allemand par les armées alliées, et par les frais d'entretien des nombreuses commissions de contrôle en Allemagne. « La part des versements allemands revenant à la France, écrivait, en 1922, le rapporteur général de la commission des Finances de la Chambre (1), a été entièrement absorbée par les frais de l'occupation des territoires rhénans et par diverses autres dépenses accessoires. Aucune somme n'a pu en être affectée au compte des réparations et nous n'avons aucune indication sur les paiements à attendre en 1923. »

Le même député ajoutait : « De cet historique très sommaire, il résulte que les versements à attendre des réparations sont restés imprévisibles jusqu'à l'état des paiements de Londres, et que les versements prévus depuis l'état des paiements de Londres n'ont pas été effectués. Quelle sera l'évolution ultérieure du problème des réparations ? Il serait téméraire d'essayer de le prévoir. Il est incontestable que certains de nos alliés tendent à nous orienter vers une révision du forfait, qui nous attribuerait des sommes nettement inférieures à celles qui auraient dû nous revenir en vertu de l'état des paiements de Londres. »

La situation a été en s'aggravant.

A la fin de 1923, la politique de force ne donnant d'autre résultat qu'une révolte générale du monde contre le gouvernement français, ce

(1) Rapport Bokanowski, 1922, n° 4.820, p. 26.

dernier se résignait à accepter la nomination d'experts pour dresser un plan réalisable de paiement des réparations par l'Allemagne. En avril 1924, les experts déposaient leur rapport (plan Dawes) adopté à l'unanimité par tous, Américains, Anglais, Français, Italiens et Belges. Le gouvernement français de M. Poincaré l'acceptait avec des réserves. Mais le 11 mai 1924, des élections générales avaient lieu en France, qui donnaient la majorité aux partis de gauche. Le nouveau cabinet Herriot adoptait immédiatement une nouvelle politique vis-à-vis de l'Allemagne, et déclarait vouloir appliquer, sans réserve aucune, le plan Dawes.

Il n'y a lieu de relever ici que deux points importants :

1^o Sur la base du plan Dawes, quelle somme reviendra à la France pour le paiement des réparations ? Dans l'*Inventaire* (1), en décembre 1924, le ministre des Finances déclarait : « Nous évaluons le rendement global du plan des experts à 42 milliards de *marks-or* environ *en valeur actuelle, et nous attribuons à notre pays une part de 22 milliards de marks-or environ*, toutes réserves étant faites sur le montant des sommes supplémentaires à récupérer du fait du prolongement de l'application du plan des experts, que le règlement des dettes interalliées pourrait rendre nécessaire. »

2^o Comment l'Allemagne paiera-t-elle les annuités mises à sa charge ? Tous les paiements pour le compte des réparations seront faits en monnaie allemande au crédit de l'agent des paiements des réparations. *L'Allemagne sera libérée par la remise de monnaie allemande. C'est aux alliés qu'incombera l'obligation d'opérer le transfert en valeurs acceptables par les créanciers.* En d'autres termes, la plus grande partie des réparations sera payée *en nature*, ou bien elle ne sera pas payée du tout. Lorsque les versements inutilisés atteindront 5 milliards de *marks-or*, l'Allemagne suspendra ses versements.

On voit le chemin parcouru depuis 1918.

Aussi — et c'est le point qui nous importe pour cette étude — est-il impossible de dire — même approximativement — quel sera, pour la France, le coût de la guerre, en ce qui concerne les réparations.

CONCLUSION

En somme, il est impossible de chiffrer, de manière approximative, le montant des dépenses publiques de guerre de l'État français *en numéraire*. Pour aucun des éléments constitutifs de ces dépenses, nous n'avons pu arriver à des chiffres précis, offrant quelque certitude.

(1) Décembre 1924, Chambre, n^o 441, p. 227.

A vrai dire, la connaissance d'un nombre précis n'a aucune importance, car les dépenses en numéraire sont, pour un pays, la conséquence la moins importante d'une grande guerre nationale. Ce n'est qu'une plaie d'argent.

Le recul certain de la moralité et de la civilisation, le chaos économique et financier dans lequel se débat le monde, voilà des effets de la guerre qui laissent loin derrière eux les dépenses de guerre en numéraire, si considérables soient-elles. Cela fera l'objet d'une étude spéciale.

D'ailleurs, au point de vue technique, il est très intéressant de rechercher les *causes* pour lesquelles la guerre de 1914-18 a entraîné des dépenses dont aucun homme, avant 1914, ne soupçonnait l'importance.

CHAPITRE II

Les principales causes de l'énormité des dépenses de guerre de la France

SOMMAIRE

Enormité des dépenses de guerre en numéraire. Principales causes.

SECTION I. — Caractère industriel de la guerre de 1914. Avances de l'Etat pour constitution d'outillage. Modification des règlements de comptabilité pour le paiement des fournisseurs.

SECTION II. — Prêts aux alliés.

SECTION III. — Services d'assistance sociale.

SECTION IV. — Hausse des prix amenée par les conditions économiques et financières dans lesquelles s'est faite la guerre.

SECTION V. — Gaspillage inévitable.

SECTION VI. — Suppression ou affaiblissement du contrôle.

SECTION VII. — Spéculation des profiteurs de la guerre.

SECTION VIII. — Développement de la dette publique.

Il est impossible de fixer, même de façon approximative, le montant des dépenses de guerre de l'État, même en les limitant aux dépenses *en numéraire*.

Tout ce que l'on peut dire, c'est que la guerre de 1914-1918 a fait apparaître un phénomène qui a bouleversé toutes les prévisions : à savoir, l'énormité des dépenses publiques au cours d'une guerre nationale moderne.

Tout ce que l'imagination la plus fantaisiste avait conçu avant la guerre a été dépassé très largement.

Encore au début de 1914, un auteur anglais déclarait qu'une guerre européenne coûterait à l'Angleterre 25 millions de francs par jour (1), et qu'à ce taux une guerre ne pourrait pas durer longtemps. Un écrivain français (2) avait, en 1897, prévu, pour l'ensemble des belligérants, (Allemagne, Autriche, Italie, France et Russie) 43.679 millions de francs *par an*.

La dépense a certainement dépassé ce chiffre et de beaucoup. Après

(1) LAWSON, *War Finance*, Londres, 1914.

(2) БЛОХ, *La guerre future*, Paris 1897, t. IV, p. 313 et suivantes.

quatre années et trois mois de guerre, la fin a été amenée non point par l'épuisement financier de l'un des belligérants, mais par la supériorité des armes, des effectifs, du commandement. Les gouvernements avaient trouvé, dans l'émission de papier monnaie, le moyen de prélever empiriquement, sur la fortune des particuliers, toutes les ressources nécessaires.

Toutefois, dans son livre, *The Economic Consequences of the Peace* (1), le professeur Keynes écrit : « Sans l'assistance financière des États-Unis, les alliés n'auraient jamais gagné la guerre. » La période la plus critique, au point de vue financier, fut le semestre qui précéda l'entrée des États-Unis dans la guerre ; par conséquent, depuis la fin de l'été de 1916 jusqu'au mois d'avril 1917. »

Si les dépenses de guerre sont formidables, les *sorties de caisse* ont été encore plus importantes. En effet, le bouleversement économique causé par la guerre a entraîné fatalement la constitution de services publics nouveaux : en particulier, les services du ravitaillement de la population civile (blé, sucre, viande, etc.) ; l'État est devenu un acheteur unique sur tous les marchés du monde, pour revendre à la population civile. Il a été ainsi amené à faire des avances de fonds qui se chiffrent par milliards. Sans doute, ces avances ont été suivies de remboursements au fur et à mesure des reventes. Mais les *sorties de fonds* ont nécessité le recours à des moyens de trésorerie (emprunts à court terme, papier-monnaie) pour y faire face.

Il est de la plus haute importance de dégager, comme enseignement général de la guerre pour la théorie des finances publiques, les principales causes de l'énormité des dépenses de guerre, en France. Il y a là une théorie générale qui sera applicable aux grandes guerres nationales de l'avenir.

Ces causes ont été multiples. Voici les principales :

- 1^o Le caractère industriel de la guerre de 1914 ;
- 2^o Les prêts aux alliés ;
- 3^o Le développement ou la création de services d'assistance sociale ;
- 4^o et 5^o La hausse des prix amenée par les conditions économiques et financières dans lesquelles la guerre a été faite ;
- 6^o Le gaspillage inévitable que la guerre a entraîné ;
- 7^o La suppression ou l'affaiblissement du contrôle ;
- 8^o La spéculation des profiteurs de la guerre ;
- 9^o Le développement de la dette publique.

Il y a certainement eu d'autres causes ; bien qu'elles aient eu une grande influence, ce ne furent pas les principales.

(1) MACMILLAN, Londres 1920, p. 256, texte et note 1.

SECTION I

Caractère industriel de la guerre de 1914-1918. Avances de l'Etat pour constitution d'outillage. Modification des règlements de comptabilité pour le paiement des fournisseurs.

La guerre de 1914-18 a été essentiellement une guerre industrielle. Le facteur moral a été au premier plan ; mais le facteur outillage et munitions a eu une importance capitale.

Au cours de la grande guerre 1914-18, la consommation des munitions et des engins de guerre de toute sorte a dépassé toutes les prévisions. En France, plus encore que dans aucun des pays belligérants, la population active (hommes et femmes) a été divisée en deux grands groupes : les soldats et employés aux armées ; les fabricants de munitions et d'engins de guerre. Les industries de paix ont été transformées en industries de guerre. Cette transformation n'a pu se faire qu'à coup de milliards.

D'autre part, le retour des industries de guerre aux industries de paix n'a pu aussi se faire qu'à coup de milliards (indemnités de licenciement des ouvriers, indemnités de résiliation des marchés, etc.).

Par là s'explique ce fait, au premier abord étrange, que la dernière année de la guerre (1918) semble avoir été la plus coûteuse et que, pendant les années 1919 et 1920, des dépenses énormes ont été encore faites quoique la guerre fût terminée.

Pour la transformation des industries de paix en industries de guerre en France, certaines combinaisons financières ont été imaginées qui méritent de retenir l'attention. Ce sont : 1^o les avances de l'État aux fournisseurs pour constitution ou amélioration de l'outillage destiné aux fabrications de guerre, et 2^o les règles particulières pour le paiement des fournisseurs.

Exposer ces mesures, c'est, en réalité, écrire l'histoire *financière* de la mobilisation industrielle de la France pour la poursuite de la guerre.

Cela fera l'objet d'un chapitre spécial.

SECTION II

Prêts aux alliés

Comme il arrive dans toute grande guerre menée par plusieurs États, les grandes puissances ont eu l'obligation de faire, à leurs alliés moins fortunés, des prêts d'argent ou de munitions, — prêts sans lesquels ils ne pouvaient pas continuer leur participation militaire à la guerre. La France a eu d'abord à verser d'importantes sommes. Dans la suite, elle a cessé de faire des avances, pour en recevoir. La France, qui dut

emprunter aux États-Unis et à l'Angleterre environ 26.450 millions de *francs-or*, prêta environ 15 milliards de francs, savoir :

A l'Italie, 350 millions de francs.

A la Russie, 6.500 millions de francs.

A la Belgique, 3 milliards de francs.

A la Serbie, à la Yougoslavie, 1.738 millions de francs.

A la Roumanie, 1.132 millions de francs, etc.

Comme nous l'avons vu, il sera bien difficile, pour la France, d'obtenir le remboursement de ces prêts. Cela serait-il juste ? Dans une grande guerre mondiale, où la victoire profite à tous, chacun met dans la communauté ce qu'il a : son sang, ses munitions, son argent. Si ceux qui ont versé beaucoup de sang ont ensuite à payer à leurs anciens alliés d'énormes sommes, il y a violation de la justice. Politiquement, c'est là une source de récriminations, d'autant plus amères que les prêts sont plus importants et plus difficiles à rembourser. Enfin, l'insolvabilité des débiteurs est manifeste et les difficultés des transports sont quasi insurmontables. Dès lors, il vaut mieux considérer tout de suite comme dépenses définitives les prêts faits par la France aux alliés.

SECTION III

Services d'assistance sociale

La conséquence immédiate de la guerre nationale a été, pour la France, une *crise économique* intense, une *désorganisation de la vie sociale*. Tous les hommes en état de porter les armes ou de rendre des services auxiliaires furent mobilisés. Du même coup furent privées de leur soutien (mari, fils, père) des centaines de milliers de familles qui, jusqu'alors, vivaient de leurs gains. La mobilisation eut aussi pour résultat la mise en chômage de la plupart des industries ou des commerces, car le personnel réduit restant ne comprenait pas les meilleurs éléments de la production.

Au point de vue de la justice et de la paix sociale, il parut indispensable non seulement que les locataires mobilisés fussent dispensés de payer leur loyer — ce qui constituait une lourde perte de guerre pour les propriétaires, — mais encore que l'État organisât des services réguliers d'assistance aux familles des mobilisés. Cela a coûté, chaque année, des milliards de francs. C'est le plus important — mais non le seul — des services d'assistance sociale pendant la guerre.

Ainsi, pour la France, pendant la guerre 1914-18, on a affirmé (1)

(1) Pour les statistiques, voyez le rapport Louis MARIN sur le budget ordinaire des services civils de 1919. Chambre des députés, doc., n° 6.158, p. 29 et suivantes.

que les allocations militaires ont coûté au Trésor 14 milliards de francs. Voici les chiffres pour les dernières années : je les reproduis sous toutes réserves, en avertissant qu'ils sont très probablement inexacts. Je doute même qu'ils donnent une idée de l'ordre de grandeur :

1916.....	2.350 millions de francs
1917.....	2.900 —
1918.....	3.750 —
1919 (année de paix).	2.500 —

L'assistance aux victimes de la guerre (secours aux orphelins de la guerre, aux militaires tuberculeux, rééducation des mutilés), les subventions aux départements envahis, les secours d'extrême urgence dans les départements touchés par la guerre coûtèrent, dit-on, 295 millions de francs jusqu'au 31 décembre 1919.

L'assistance aux réfugiés et évacués des départements envahis, jusqu'au 31 décembre 1919, entraîna, affirme-t-on, une dépense totale de 2.380 millions de francs. Pour la seule année 1919, la dépense aurait été d'environ 772 millions de francs.

SECTION IV

Hausse des prix amenée par les conditions économiques et financières dans lesquelles s'est faite la guerre

La guerre a eu, en France, pour conséquence économique, une raréfaction de la main-d'œuvre (détournée aux armées) et des matières premières (employées aux munitions ou approvisionnements des armées), en même temps qu'une augmentation prodigieuse des consommations (besoins des armées) et une désorganisation des transports par terre ou par mer (pénurie des navires libres, torpillages, capture des navires).

Le résultat fut une *hausse progressive des prix* et, par suite, un accroissement des dépenses publiques de guerre et normales (fournitures, traitements, salaires, etc.).

Le tableau suivant fait apparaître la hausse des *prix de gros* (année de base 1913.)

	France Statistique générale	Angleterre SAUERBECK	Italie BACHI	Etats-Unis DUN
1914 (3 ^e trimestre).....	116,8	117,5	—	112,5
1915.....	163,7	145,8	162,4	117,4
1916.....	215,5	181,3	237,0	138,2
1917.....	315,2	240,0	378,3	202,3
1918.....	401,8	266,1	517,2	218,5
1919.....	406,9	287,7	437,5	223,6

Pour combattre cette hausse, il aurait fallu que la population civile

pratiquât rigoureusement une réduction très considérable de ses consommations inutiles (de luxe ou même non indispensables). Mais il est très difficile de faire comprendre à des esprits non cultivés — c'est l'immense majorité des individus, riches ou pauvres — l'utilité que présentent les restrictions des consommations individuelles, aussi bien pour la collectivité que pour les individus eux-mêmes. Toutes sortes de préjugés, dans toutes les classes sociales, contrarient cette politique (1). Si l'on veut recourir à la contrainte, les gouvernants hésitent ou refusent, sous des prétextes de paix sociale et de maintien du moral de la population.

De plus, les gouvernants songent rarement à l'avenir et aux difficultés financières et économiques inextricables dans lesquelles le pays sera plongé plus tard. Leur préoccupation est la minute présente. Ils n'interviennent que très tard et très mollement, non pas pour des raisons financières (économies), mais lorsqu'il n'y a plus assez de vivres pour tout le monde.

La hausse des prix a entraîné les gouvernants français, pour des raisons de paix sociale, à vendre à la population civile certains aliments de première nécessité (pain) à des prix inférieurs au coût réel : cela s'est traduit par des milliards de dépenses publiques. La conséquence a été la même en ce qui concerne les tarifs des traitements des fonctionnaires, des allocations aux familles des mobilisés ; la hausse des prix eut pour résultat un relèvement des tarifs.

A titre d'exemples de contre-coup, pour la France, de cette hausse des prix sur les dépenses publiques, on peut citer les faits suivants : le prix de revient de l'alimentation des troupes était, pour un homme : à l'intérieur de 1 fr. 265 au 1^{er} janvier 1916 ; de 1 fr. 31 au 1^{er} janvier 1917 ; de 1 fr. 74 au 1^{er} janvier 1918 ; aux armées, il était de 1 fr. 93 au 1^{er} janvier 1916 ; 2 fr. 61 au 1^{er} janvier 1917 et de 3 fr. 26 au 1^{er} janvier 1918 (2).

Les suppléments temporaires de traitements aux fonctionnaires et les allocations à eux accordées pour charges de famille, nécessités par la hausse des prix, auraient coûté à l'État, de 1914 à 1919, 840.000.000 de francs ; les indemnités aux retraités, 395.000.000 (3).

SECTION V

Politique financière

La *politique financière* suivie par la France a abouti à amener une hausse des prix et, par suite, une augmentation considérable des dépenses

(1) Gaston JÈZE, *Les Finances de Guerre de l'Angleterre*, t. III, passim. (*Revue de Science et de législation financières*, 1917, p. 183 et suiv.).

(2) Voyez le rapport Louis MARIN, *op. cit.*, 1919, p. 28.

(3) Rapport MARIN, *op. cit.*, 1919, p. 36.

publiques. Si les gouvernants avaient établi tout de suite de très lourds impôts de guerre, ils auraient réduit considérablement les revenus des particuliers et, par voie de conséquence, leurs consommations.

Au contraire, les gouvernants ont « financé » la guerre surtout par des emprunts ; les consommations individuelles ne furent pas réduites ; elles furent même encouragées par la mise, à la disposition des prêteurs, de gros intérêts versés par l'État emprunteur.

Enfin, les gouvernants français ont pratiqué l'emprunt forcé sous forme d'émission de papier-monnaie ; la surabondance du papier a avili la monnaie fiduciaire, surtout à partir de 1919, et amené une hausse formidable des prix, des dépenses individuelles et des dépenses publiques.

La politique financière de la France pendant la grande guerre de 1914-18, restera un modèle de ce qu'il *ne faut pas* faire. Une plus mauvaise gestion financière est difficile à imaginer. L'Angleterre, les *Etats-Unis* et même l'*Italie* ont eu une politique financière toute différente.

Les Etats-Unis avaient pratiqué les plus mauvaises méthodes financières au cours de la guerre civile, au milieu du XIX^e siècle. La leçon n'a pas été perdue.

Quant à l'Angleterre, la leçon date des guerres napoléoniennes.

SECTION VI

Le gaspillage inévitable

La guerre est une source de gaspillage inévitable. La France en a fait l'expérience pendant la période de 1914-18.

Les combattants gaspillèrent sans aucune réflexion la nourriture, les munitions, l'équipement, le matériel.

Il est très difficile de faire comprendre à des hommes qui sont sous la menace continue de la mort les notions d'économie financière.

Les administrations publiques qui, en temps de paix, sont trop souvent insouciantes des deniers publics, ont trouvé, dans les nécessités de la guerre et l'urgence des besoins, des excuses séduisantes : « C'est la guerre », voilà le refrain.

Les éléments de l'extérieur qui vinrent renforcer le personnel des cadres ordinaires des bureaux ajoutèrent, le plus souvent, à la négligence et au laisser-aller habituels bureaucratiques, la camaraderie avec les fournisseurs de la guerre et, disons-le nettement, quelquefois aussi la corruption (1).

(1) Voyez le rapport de M. DE CASTELLANE au nom de la Commission des marchés de la guerre et la discussion de la Chambre sur ce rapport, 2^e séance du 16 février 1921, *J. O., Ch., Débats*, p. 604 et suivantes ; cpr., aussi le discours de M. E. BROUSSE, ancien sous-secrétaire d'État à la liquidation des stocks, 1^{re} séance du 15 février 1921, *J. O., Ch., Débats*, p. 525 et suivantes, v. *supra*, p. 44.

Il n'y a pas lieu de s'en étonner. Il est difficile aux industriels, aux ingénieurs, aux commerçants mobilisés et placés dans les services de guerre, d'oublier, du jour au lendemain, leurs relations d'affaires d'avant-guerre et de n'y point songer pour l'après-guerre. Il faut se féliciter si, pendant la guerre, ils ne continuent pas de « faire des affaires ». Cela est arrivé. Certains scandales, mettant en jeu les chefs suprêmes du ravitaillement, ont vivement ému l'opinion publique.

Les intérêts financiers de l'État, dans ces conditions, ne furent pas toujours très bien défendus par le personnel occasionnel qui préparait ou passait les marchés.

Enfin, il fut rare pendant la guerre de trouver un administrateur qui ne considérât pas comme secondaire le côté financier des fournitures de guerre. A vrai dire, il y eut des circonstances très nombreuses dans lesquelles l'urgence fut telle que la dépense dut être effectuée sans examen attentif : *salus populi, suprema lex*.

Le public a exagéré, d'ailleurs, la réalité déjà très triste : il a vu des gaspillages là où il n'y en avait pas. Avec les raisonnements simplistes des ignorants, il n'a pas compris, par exemple, que la *diversité des prix* pour une même fourniture pouvait être parfaitement justifiée pendant la guerre par la nécessité d'obtenir, même très cher, le maximum de munitions, d'équipements ; l'État dut encourager la production, même par des fournisseurs mal outillés, avec une main-d'œuvre et une direction défectueuses et produisant très cher. Ce n'était pas du gaspillage ; c'était de la production à tout prix, ce qui était légitimé par les besoins de la Défense nationale.

De même, l'énormité des bénéfices réalisés par les fournisseurs de matériel de guerre poussa les ouvriers à réclamer à leurs patrons de forts salaires. Les ministres furent en quelque sorte obligés d'appuyer ces réclamations afin que la production ne diminuât pas : pourtant, c'est le Trésor public qui en fit les frais. C'est du gaspillage inévitable.

Malgré tout, les fautes de l'administration sont innombrables et inexcusables.

SECTION VII

Affaiblissement ou disparition du contrôle

Ce qui vint augmenter le désordre, le gaspillage et la dépense, ce fut l'affaiblissement ou la disparition du contrôle.

Pendant la guerre, le Parlement n'a plus pu exercer, sur les demandes de crédits, un contrôle sérieux : la publicité et la discussion des programmes de dépenses auraient renseigné l'ennemi. En fait, le Parlement

fut donc obligé d'accorder au gouvernement des blocs de *crédits de confiance* de plusieurs milliards, sans en discuter attentivement la nature, ni l'importance. En Angleterre, on appelle cela des *votes of credit* (1), en France, ce furent les *crédits provisoires*. Cette question fera l'objet d'un chapitre spécial.

Les *agents du contrôle administratif* du temps de paix se trouvèrent débordés par l'immensité de la tâche à accomplir ; les formes du contrôle n'étaient pas en harmonie avec l'urgence des solutions et avec la multiplicité des transactions.

Enfin, il ne faut pas oublier que, pour la conduite de la guerre, il fallait au *commandement* une grande liberté d'action. Or, dès que l'on eut admis ce principe incontestable, les abus commencèrent. Sous prétexte d'autonomie et d'indépendance du commandement, l'on repoussa toute espèce de contrôle, même celui qui ne pouvait gêner en rien la liberté des opérations militaires (mode de passation des marchés, discussion des prix, utilisation des matières et de la main-d'œuvre, méthodes de travail, étude des prix de revient, etc.).

Le Parlement de France (comme celui d'Angleterre) se heurta pendant la grande guerre à des obstacles insurmontables, à une mauvaise volonté évidente. Les campagnes de presse contre les abus et les scandales furent dénoncées comme l'œuvre de mauvais patriotes, de défaitistes : la censure les arrêta.

Pourtant, l'œuvre de contrôle du Parlement ne fut pas sans efficacité, malgré les empêchements de tout ordre opposés par le gouvernement.

Le gouvernement essaya d'abord de se débarrasser du Parlement. Sous la pression de l'opinion, il dut convoquer les Chambres à la fin de décembre 1914. C'est alors que les commissions parlementaires s'efforcèrent d'exercer, sur l'action *politique* et la gestion financière de la guerre, une influence. Il est difficile de savoir exactement si elles y réussirent, quels furent leur rôle et leur efficacité, tant que les procès-verbaux de ces commissions resteront secrets (2).

En tout cas, le contrôle qu'aurait pu exercer une opinion publique bien renseignée fit complètement défaut. Une censure rigoureuse, implacable — dénoncée violemment en 1915, 1916 et 1917 par MM. G. Leygues, A. Tardieu, L. Klotz et Clemenceau — réprima tout ce qui n'était pas louange sans réserves de l'action gouvernementale (3).

(1) Gaston JÈZE, *Les Finances de Guerre de l'Angleterre*, t. I, p. 26 et suivantes, et t. II, p. 20 et suivantes. Voyez *infra*, p. 180 et suivantes.

(2) Leur publication a, d'ailleurs, commencé.

(3) Sur ce point, Gaston JÈZE, *Les Finances de la Guerre de la France*, t. I, p. 210 et suivantes ; t. II, p. 33 et suivantes (*R. S. F.*, 1915, p. 635 et suivantes ; 1917, p. 27 et suivantes).

D'ailleurs, la tradition de la censure fut pieusement conservée par ceux-là mêmes qui l'avaient le plus critiquée et qui, arrivés au pouvoir, montrèrent qu'ils n'avaient rien appris dans l'opposition.

SECTION VIII

Spéculation des profiteurs de la guerre

Le renforcement du contrôle administratif, — sans gêner l'action politique ou l'indépendance du commandement, — eût été l'un des moyens les plus efficaces pour combattre la *spéculation*. En particulier, il aurait fallu faire largement appel aux hommes d'affaires, aux grands industriels, aux grands commerçants, aux ingénieurs, aux économistes, aux juristes, pour la passation des marchés, pour le contrôle des prix, pour l'établissement des méthodes administratives. Sans doute, cela fut fait en France. Mais on n'y eut pas assez largement recours. L'utilisation des compétences fut très défectueuse.

On ne doit pas, d'ailleurs, se dissimuler qu'il y a un danger possible : c'est l'esprit de camaraderie. Il faut à ces auxiliaires un sentiment profond de leur devoir civique pour qu'ils donnent, sans arrière-pensée, sans réserves et sans préoccupation personnelles, leur activité et leur temps à la chose publique. Ce sentiment, de manière générale, a existé. Les défaillances ont été assez rares en France, comme d'ailleurs dans les pays de haute civilisation.

Tout compte fait, le bien l'a emporté sur le mal, — ce qui suffit, dans les affaires humaines, pour justifier une institution.

En France, une Commission des contrats, placée auprès du ministre des Munitions et de l'Armement, a exercé une influence efficace sur l'administration et sur les fournisseurs. D'une part, elle a obligé l'administration à étudier attentivement les marchés et les prix ; d'autre part, elle a déjoué, dans une certaine mesure, la spéculation des fournisseurs de la guerre ; enfin, elle a prêté aux administrations un point d'appui pour résister aux demandes excessives des fournisseurs.

Certains avaient demandé que, comme en *Angleterre*, l'administration eût des pouvoirs renforcés, pouvoir d'exiger des fournisseurs la communication de leurs livres, en vue du contrôle des prix de revient. On ne put l'obtenir.

En France comme en Angleterre, le pouvoir de réquisitionner les usines exerça aussi une certaine influence comminatoire. Il ne faut pas d'ailleurs en exagérer l'importance ; la réquisition des usines et de la main-d'œuvre est possible ; la réquisition de l'intelligence et du zèle ne l'est pas. L'appât du gain parut, pratiquement, bien plus efficace,

auprès des patrons et des ouvriers, que l'appel au patriotisme ou à la contrainte.

Malgré tout, les bénéfices des fournisseurs furent énormes. Ils entraînèrent fatalement les gros salaires des ouvriers. Les patrons n'avaient aucun intérêt personnel à s'y opposer ; au contraire, les bénéfices, calculés sur le coût de la main-d'œuvre, furent plus élevés. Certains ministres poussèrent même les patrons à accorder de gros salaires afin d'exciter le zèle des ouvriers.

Les gros salaires et les gros bénéfices développèrent le goût de la dépense inutile, des consommations superflues avec toutes les répercussions économiques sur la hausse générale des prix.

Ce fut un véritable fléau économique. Il paraît d'ailleurs inévitable en temps de guerre. Tous les pays l'ont connu.

SECTION IX

Développement de la dette publique

Dans une grande guerre, le *service de la dette publique* nécessite des dépenses de plus en plus considérables. L'énormité des frais de guerre est telle qu'il est impossible à la nation la plus courageuse au point de vue fiscal de ne pas recourir très largement à l'emprunt. Dès lors, le paiement des intérêts — dont le taux va en croissant à mesure que la guerre se prolonge et que les emprunts se multiplient — absorbe des sommes de plus en plus importantes.

Voici, sous toutes réserves quant à l'exactitude des chiffres, d'après le projet de budget pour 1923 (*Exposé des motifs*, 1922, n° 4.220, p. 10 et 11), et d'après l'« Inventaire » (décembre 1924, n° 441, p. 14 et s.), la progression des charges de la dette publique de 1913 à 1923.

(En millions de francs)

	Projet 1922	Inventaire
1913.....	1.029	
1914.....	1.053	1.360
1915.....	1.555	1.818
1916.....	3.010	3.327
1917.....	4.539	4.816
1918.....	6.740	7.021
1919.....	7.610	7.900
1920.....	10.888	11.700
1921.....	10.837	11.100
1922.....	12.266	13.600
1923.....		12.800

Voici d'autre part, d'après l'*Inventaire* (décembre 1924, n° 441, page 28 et s. p. 258 et s.), la charge annuelle (*en millions de francs*), des différents éléments de la dette au 31 mars 1922 et au 30 juin 1924 :

1° Dette publique intérieure

Nature de dette	CHARGE ANNUELLE	
	au 31 mars 1922	au 30 juin 1924
Dette perpétuelle et à long terme....	6.995	7.281
Dette à court terme.....	607	2.139
Dette flottante.....	3.426	3.011
TOTAUX.....	11.028	12.431

2° Dette publique extérieure (1)

- Dette commerciale (stocks et dettes envers des banques).....	1.058	1.145
---	-------	-------

On remarquera, en ce qui concerne la dette extérieure (de beaucoup la plus forte), avances de la Trésorerie américaine, avances de la Trésorerie britannique, que les intérêts n'ont pas jusqu'ici (1925) été *payés*. Suivant la solution qui sera donnée au problème des dettes interalliées (2), il y aura lieu d'augmenter le montant de la charge annuelle de la dette extérieure, des sommes dont le paiement a été ajourné.

(1) Le cours moyen du change évalué pour le calcul de la charge annuelle est, pour 1922, le dollar à 16 fr. 57, la livre sterling à 50 francs, etc. ; pour 1924, le dollar à 18 francs, la livre à 79 francs, etc.

(2) V. *supra*, p. 50 et s.

CHAPITRE III

Les avances aux fournisseurs et la participation financière de l'État aux dépenses d'installation et d'outillage des usines et fabriques exécutant des commandes pour l'administration de la guerre

SOMMAIRE

Le problème à résoudre.

SECTION I. — Raisons de la participation financière de l'Etat.

SECTION II. — La question d'argent.

SECTION III. — Les avances, la participation de l'Etat et les règles de la comptabilité publique.

SECTION IV. — Nouveaux textes réglementaires et législatifs sur les avances.

SECTION V. — Participation de l'Etat aux dépenses effectuées pour la construction d'usines, la création et le développement de l'outillage.

SECTION VI. — La comptabilité des avances.

Le problème à résoudre

Une des caractéristiques de la guerre 1914-18 et l'une des moins prévues, c'est la consommation prodigieuse des munitions, en particulier des munitions d'artillerie. Cette consommation fut telle, dès le début, que, quelque abondante que fut la production, il était difficile d'imaginer qu'il pût y avoir surabondance. Tous les événements militaires du début de la guerre en firent une démonstration éclatante. Si la victoire de la Marne (septembre 1914) ne put pas être exploitée jusqu'au bout, c'est faute de munitions. Si l'offensive de juin 1915 ne donna pas les résultats attendus, c'est encore faute de munitions. Si le gros effort de septembre 1915 n'eut pas tout le succès qu'on en espérait, c'est encore et toujours faute de munitions.

Sans doute, l'approvisionnement en munitions fut en grand progrès d'une époque à l'autre. Mais même en 1916, en 1917, on ne pouvait pas dire que la fabrication fût adéquate aux besoins.

La conviction de plus en plus profonde qu'il n'y aurait jamais trop de munitions et que la victoire — une victoire complète et prochaine — dépendrait d'approvisionnements illimités, amena le gouvernement français à intensifier la fabrication des projectiles de toute sorte.

Pendant les premiers mois de la guerre, il y eut quelque incertitude sur la meilleure politique à suivre à cet égard. Le gouvernement français, sans négliger l'effort de l'industrie nationale, compta surtout sur les pays étrangers et, en particulier, sur les États-Unis de l'Amérique du Nord, pour fournir à la France les munitions de guerre. On peut affirmer que, pendant l'année 1914, et même pendant les premiers mois de 1915, l'Amérique du Nord et les pays étrangers ont vendu à la France la part la plus considérable de ses approvisionnements et de son matériel de guerre.

SECTION I

Raisons de la participation financière de l'Etat

Cette politique avait de graves inconvénients, qui n'ont pas tardé à apparaître :

1^o *Insuffisance de la production.* — Comme la France n'était pas le seul pays qui fit des commandes aux États-Unis, l'importance de la fourniture n'était pas adéquate aux besoins ;

2^o *Prix des munitions et du matériel de guerre.* — Le prix des munitions était plus élevé en Amérique qu'en France, parce que, d'une manière générale, en tout temps, les salaires sont plus élevés en Amérique que partout ailleurs.

Ce n'est pas tout. En s'adressant aussi largement qu'on le faisait aux fabricants étrangers, les alliés leur conféraient une sorte de monopole, aggravé par la compétition des alliés ; ceci permettait aux industriels américains d'exiger des prix de monopole ; il n'y avait pas, à proprement parler, de concurrence, la demande des munitions étant bien supérieure à l'offre.

Il devint évident que, si l'on développait de plus en plus la fabrication nationale des munitions, aussi bien en France qu'en Angleterre, le monopole de fait des Américains s'atténuerait ou même disparaîtrait. L'effet de la concurrence pourrait se faire sentir et amener une baisse des prix américains.

Ainsi, non seulement on augmenterait la quantité des munitions à la disposition des alliés, mais encore on obtiendrait des prix plus avantageux. De là, l'effort fait, en France d'abord, en Angleterre ensuite, pour créer une industrie nationale des munitions de guerre.

3^o *Cours du change.* — Les importations abondantes de munitions de l'étranger ont exercé en France et en Angleterre, à partir de 1915, une influence considérable et désastreuse sur le cours du change. La balance des comptes, à raison des importations énormes des munitions

de fabrication américaine, pencha de plus en plus contre la France. Alors qu'à la fin de 1914, le cours du change sur l'étranger était en faveur de la France, dès le premier mois de 1915, la situation changeait radicalement. Brusquement, on constatait à Paris une élévation considérable du cours du change sur New-York et sur Londres. Or, il est inutile d'insister sur les charges considérables qu'un cours élevé du change entraînait pour le commerce en général, et aussi pour les achats de toute sorte (blé, coton, etc.) effectués en Amérique par le gouvernement ou par les particuliers.

Les mesures prises par le ministre des Finances (conférences franco-anglaises de février et d'avril 1915 (1), achat de valeurs américaines, etc., ne parvinrent pas à enrayer cette hausse du cours du change, attendu que la cause unique de cette élévation ne disparaissait pas : à savoir, l'énormité des importations d'Amérique. Le véritable remède consistait à réduire les importations : c'était une raison de plus pour intensifier la production nationale des munitions.

4^o *Augmentation des munitions à la disposition des alliés.* — Un autre avantage de cette politique consistant à restreindre les commandes faites par la France à l'étranger, était d'augmenter indirectement les quantités d'explosifs ou de matériel de guerre pouvant être acquises par les autres puissances alliées incapables d'en produire elles-mêmes en quantité suffisante : Russie, Italie.

5^o *Salaires, chômage, etc.* — Enfin — et c'est une des raisons qui semblent avoir le plus frappé l'opinion publique dans la première année de la guerre, — il importait à la France, au cours de cette lutte gigantesque, que l'argent dépensé pour la guerre fût versé aux nationaux plutôt qu'à des étrangers. Faire fabriquer par les industriels et les ouvriers français le plus de munitions possible, cela signifiait que des centaines de millions, des milliards de francs seraient payés en *salaires* aux ouvriers et aux ouvrières français, en *bénéfices* aux industriels français, en *dividendes* aux actionnaires français. L'avantage n'était pas négligeable en tant qu'il atténuait, dans une certaine mesure, la crise provoquée par la guerre. Il avait une portée plus lointaine encore. A la fin de la guerre, le fait que l'argent français ne serait pas sorti de France, faciliterait un relèvement économique plus rapide de la nation ; la dette extérieure serait bien moins considérable qu'elle ne l'aurait été si l'on eût augmenté les énormes commandes faites à l'étranger.

En résumé, dès 1915, on fit les constatations suivantes :

1^o La guerre exigeait, pour une victoire complète et prochaine,

(1) Cpr. sur ces conférences, JÈZE, La Conférence de Paris de février 1915, dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1915, p. 269 et suivantes, et surtout pages 276 à 285.

une *production intensive*, continue, formidable, illimitée, de munitions et de matériel de guerre ;

2° Il importait, pour des raisons militaires, financières, économiques, que cette production fût, le plus possible, confiée à l'industrie *nationale*.

SECTION II

La question d'argent

Pour assurer une production intensive des munitions, par l'industrie nationale, il fallait aux industriels deux choses essentielles : a) du personnel ; b) de l'argent.

a) Du personnel : personnel de direction, personnel d'ouvriers exercés ;

b) De l'argent : l'argent était indispensable pour acheter des matières premières, pour payer la main-d'œuvre, pour augmenter les installations existantes, pour en créer de nouvelles, pour acheter des machines, de l'outillage.

I

La *question du personnel* fut résolue par une modification des affectations militaires : le gouvernement, aidé et poussé par les Chambres, fit les efforts nécessaires pour rappeler du front ou puiser dans les dépôts les industriels, les ingénieurs, les chimistes, les ouvriers métallurgistes, susceptibles de travailler utilement à la production des munitions.

La *question d'argent*, non moins essentielle, était plus difficile à résoudre. Elle se présentait sous des aspects multiples :

1° Dès le temps de paix, il existait, en France, de *grands établissements industriels fabriquant des munitions et du matériel de guerre*. Il convenait de demander à ces établissements d'augmenter leur production. Naturellement, ce développement exigeait de l'argent, beaucoup d'argent. En temps de paix, les grands industriels se procuraient cet argent par des emprunts faits, soit au public, soit à leurs banquiers. Mais la guerre avait créé à ces industriels une situation très difficile. D'une part, le développement de la production devait être, en quelque sorte, instantané. D'autre part, le décret du 9 août 1914 sur le moratorium des dépôts en espèces dans les banques, s'il laissait aux industriels fournisseurs de l'État la disposition de leurs fonds de roulement (art. 4, § 7, 8, et 9), empêchait pratiquement toute opération d'emprunt soit au public, soit aux banques ;

2° Le besoin d'argent était encore plus pressant pour les *industriels* qui, en temps de paix, ne fabriquaient pas de munitions de guerre, et aux-

quels on faisait appel pour la production, aussi immédiate que possible, de munitions et de matériel de guerre. Pour ceux-ci, non seulement l'argent était nécessaire pour acheter des matières premières et payer la main-d'œuvre, mais encore pour adapter d'anciennes installations, pour louer ou acheter des terrains, édifier des constructions, acquérir un outillage. L'intérêt national était de faire appel à tous les citoyens honnêtes et capables de fabriquer des munitions, même si avant la guerre ils n'en avaient pas produit.

En un mot, une *mobilisation industrielle* de la France était indispensable. Or, étant donné la situation économique de la France, non seulement au début de la guerre, mais encore de longs mois après l'ouverture des hostilités, il était pratiquement impossible à ces citoyens de trouver le crédit nécessaire pour monter et faire fonctionner rapidement des usines de guerre.

Si donc le gouvernement voulait intensifier la production *nationale* du matériel et des munitions de guerre, il devait trouver à la question d'argent une solution rapide et satisfaisante.

Le moyen le plus simple était, pour l'État, de faire aux industriels, fabricants *anciens ou nouveaux* de munitions de guerre, des *avances*, naturellement après avoir vérifié leur honnêteté et leur aptitude à produire. L'argent indispensable que les banques, les établissements de crédit ne pouvaient pas fournir aux industriels français, il était naturel et légitime que l'État l'avancât. Après avoir mis entre leurs mains le personnel, il eût été absurde de leur refuser l'argent. Les avances de l'État aux industriels français se trouvaient donc tout à fait justifiées : c'était l'intérêt de la Défense nationale ; c'était la nécessité urgente et impérieuse d'accroître sans limites la production des munitions de guerre ; c'était l'impossibilité, pour les industriels français, de trouver, dans le public ou dans les banques, l'argent nécessaire.

II

Le procédé des avances, à lui seul, n'était pas suffisant pour résoudre le problème. Sans doute, les importants bénéfices espérés par les industriels étaient de nature à provoquer de nombreuses et fécondes initiatives. Mais étant donné l'énormité des besoins de l'État, le gouvernement ne pouvait pas, ne devait pas compter exclusivement sur l'initiative individuelle. Il lui fallait se préoccuper de parer à l'insuffisance des créations dues à la seule initiative individuelle. Il lui fallait constituer lui-même ou contribuer largement à créer des usines et fabriques de munitions de guerre, en fournissant soit tout ou partie du personnel de direction ; soit la main-d'œuvre ; soit tout ou partie de l'outillage, en

nature ou en capital ou par une *majoration des prix de fourniture* correspondant à un amortissement plus ou moins complet, plus ou moins rapide, de l'outillage ; soit tout ou partie des matières premières ; enfin et toujours, en mettant de l'argent à la disposition des chefs de ces usines et fabriques.

Sans cette intervention de l'État, on aurait pu craindre que des industriels honnêtes et capables eussent hésité à se lancer dans une entreprise aléatoire, à créer des usines manifestement inutilisables après la guerre, à acheter un outillage rapidement mis hors de service par une fabrication intensive.

Par là, il est facile de voir que l'action de l'État dans le développement de la fabrication *nationale* des munitions de guerre dut se manifester sous des *formes multiples* et que son intervention fut plus ou moins active.

Telle qu'elle a existé pendant la guerre, au *point de vue juridique et économique*, la fabrication *nationale* des munitions de guerre s'est présentée sous des aspects extrêmement divers.

Les deux extrêmes furent : 1^o l'industriel fournissant librement, sans recevoir aucune aide de l'État, ni en personnel, ni en outillage, ni en matières premières, ni en argent ;

2^o l'industriel constitué en régisseur intéressé.

Entre ces deux extrêmes, il exista une très grande variété de types, suivant que l'État prêtait à l'industriel un concours plus ou moins actif en personnel, outillage, matières premières, argent.

III

Étant donné cette diversité des combinaisons, il est évident que la *situation juridique ne pouvait pas être et ne fut pas uniforme*. L'industriel apparaissait juridiquement, tantôt comme un *fournisseur pur et simple*, tantôt comme un *emprunteur*, tantôt comme un *commandité de l'Etat*, tantôt comme un *régisseur*. Il suffira, pour le moment, de signaler ce point capital, sans le préciser davantage (1).

SECTION III

Les avances, la participation de l'Etat et les règles de la comptabilité publique

Tout de suite, devant l'administration, se dressa un obstacle : les règlements de la comptabilité publique française.

(1) Voyez *infra*, p. 141 et suivantes.

I

Interdiction des avances. — Le principe fondamental de la comptabilité publique française est qu'*aucun paiement ne peut être effectué au véritable créancier justifiant de ses droits que pour l'acquittement d'un service fait* (article 10, § 1, décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique). La preuve que le service a été fait résulte des pièces justificatives que l'ordonnateur doit fournir au comptable à l'appui de l'ordonnance de paiement. A ce principe *très sage* et qu'une longue expérience a consacré, les règles de comptabilité ne prévoyaient que de très rares exceptions. Des avances ne pouvaient être faites qu'à titre exceptionnel : en particulier pour les régisseurs, c'est-à-dire pour les agents de services de l'État régis par économie. Les règlements prévoyaient aussi que des avances pouvaient être faites pour les services de la solde des troupes et de l'indemnité de route, pour les achats par commission, pour les indemnités allouées aux personnes chargées d'une mission ou d'un service extraordinaire d'une certaine durée, pour la construction d'instruments astronomiques et de précision, etc. *Pour les fournisseurs et entrepreneurs de l'Etat, les règlements de comptabilité interdisaient formellement les avances.* La seule faculté prévue était celle de versement d'*acomptes*.

Il y a une importante différence entre une *avance* et un *acompte*. Une avance suppose essentiellement qu'il n'y a pas de service fait. Un acompte suppose essentiellement un service fait. C'est ce que déclare formellement l'article 13 du règlement de 1862 sur la comptabilité publique. Il prescrit que : « *Aucun marché, aucune convention pour travaux et fournitures ne doit stipuler d'acompte que pour un service fait.* Les acomptes ne doivent pas excéder les cinq sixièmes des droits constatés, par pièces régulières présentant la décomposition du service fait, à moins que des règlements spéciaux n'aient exceptionnellement déterminé une autre limite. »

Ces règles fondamentales, les règlements du ministère de la Guerre les complétaient pour le temps de guerre, mais uniquement en ce qui concerne l'*élévation du maximum des acomptes*, maximum porté à onze douzièmes.

En somme, en temps de guerre comme en temps de paix, le principe fondamental de la comptabilité publique était l'interdiction presque absolue de faire des avances proprement dites, c'est-à-dire de verser aux fournisseurs une somme quelconque pour un service non encore fait, — en particulier, pour acheter des matières premières destinées à la fabrication des munitions, pour se procurer la main-d'œuvre néces-

saire à cette fabrication, pour acquérir l'outillage ou faire les installations indispensables à cette fabrication.

II

Les règlements de comptabilité ne mettaient donc à la disposition de l'administration, pour la *fabrication nationale* des munitions de guerre, que trois procédés simples :

- 1^o Le marché de fournitures ;
- 2^o La régie directe ou simple ;
- 3^o La régie intéressée.

Ils ne prévoyaient pas la participation plus ou moins grande de l'État, son association aux fournisseurs, sous les formes multiples et variées décrites plus haut, en particulier sous la forme d'une majoration notable du prix des produits fabriqués en vue d'opérer un amortissement rapide, parfois même presque instantané, de l'outillage.

Le jour où, par la force des choses, de nouvelles combinaisons juridiques et financières apparurent indispensables pour assurer le bon fonctionnement du service de la fabrication nationale des munitions de guerre, il était désirable, sinon indispensable, que des règles nouvelles fussent formulées en vue de donner à l'État, en même temps que toutes les *garanties* nécessaires (justifications, sûretés), tous les *avantages* légitimes correspondant aux prestations plus ou moins considérables fournies par lui : diminution des prix, rachat, droit de reprise de l'usine ou de l'outillage, redevances, etc. Juridiquement, ces règles n'étaient pas absolument indispensables ; l'administration pouvait les imaginer elle-même ; il était toutefois plus prudent de ne point s'en remettre complètement à son initiative.

III

Ainsi, il *convenait* de *modifier* et *compléter* la législation française sur deux points essentiels :

- 1^o Il *fallait modifier les règlements sur les avances d'argent* ;
- 2^o Il était désirable de faire une *réglementation* pour les nouvelles modalités de participation de l'État à la fabrication des munitions.

Juridiquement, le gouvernement pouvait faire cette réglementation par *voie de décret* : l'intervention du Parlement n'était pas absolument indispensable. Sans doute, elle pouvait se justifier par l'importance des intérêts en jeu ou par la volonté des élus du pays d'imposer au gouvernement, aux administrations, une certaine politique. Mais elle offrait le danger d'être *trop rigide*, de manquer de la souplesse indis-

pensable et de ne pas se prêter aux modifications incessantes que l'expérience ferait reconnaître nécessaires dans un mécanisme absolument nouveau.

SECTION IV

Les nouveaux textes réglementaires et législatifs sur les avances

Le gouvernement et le Parlement s'attachèrent, dès 1915, à combler les lacunes révélées par l'expérience, à modifier et à compléter la réglementation antérieure à la guerre.

Tout d'abord, ces modifications et additions ont concerné exclusivement les avances proprement dites, c'est-à-dire la mise à la disposition des industriels fabriquant ou aptes à fabriquer des munitions de guerre, des sommes d'argent remboursables. Puis elles ont visé les autres modes de participation de l'État : en particulier, la subvention-commandite, la majoration notable des prix en vue d'opérer l'amortissement plus ou moins rapide des installations et de l'outillage.

L'œuvre du gouvernement et du Parlement ne s'est pas faite en une seule fois.

On peut distinguer, jusqu'à la fin de l'année 1915, trois grandes phases :

1^o Dans une *première période*, qui commença avec le début des hostilités et se prolongea jusqu'au 15 juillet 1915, le gouvernement, d'abord seul, puis sous le contrôle des Chambres, réglementa la matière des avances d'argent, en limitant ces avances aux *achats de matières premières* et aux *salaires*. Dans cette première période, la nécessité de l'intensification de la production *nationale* des munitions n'avait pas encore apparu pleinement ;

2^o Dans une *deuxième période*, qui va du 15 juillet 1915 jusqu'à la fin de septembre 1915, le gouvernement, poussé et approuvé par les commissions parlementaires, s'attacha à développer le plus possible la fabrication nationale des munitions de guerre. Il fut ainsi amené à réglementer la question des avances d'argent aux industriels pour la création et le développement de l'*outillage* indispensable à l'exécution des commandes faites à l'industrie nationale ;

3^o Au mois de septembre 1915, le Parlement profita du vote des douzièmes provisoires pour le quatrième trimestre de l'exercice 1915 pour intervenir d'une manière plus active, en donnant au gouvernement des instructions catégoriques et impératives touchant la réglementation des avances d'argent pour la création et le développement de l'*outillage*, et aussi touchant la *participation financière de l'État* aux dépenses nécessitées par cette création et ce développement.

Reprenons ces trois périodes.

§ 1

*Première période. Du début des hostilités au décret du 15 juillet 1915.
(Circ. 16 août 1914 ; décrets du 20 décembre 1914 et 27 mars 1915).
Régime des avances pour achat de matières et pour salaires.*

Dès le début des hostilités, le gouvernement n'avait pas encore en vue la mobilisation industrielle de la France tout entière pour la fabrication des engins de guerre. Il voulait seulement donner aux grands établissements industriels déjà existants les moyens de poursuivre activement l'exécution des commandes, déjà faites par l'État français, de matériel et de munitions de guerre. A cet effet, le gouvernement prit deux séries de mesures destinées à fournir de l'argent à ces établissements : pour l'acquisition des matières premières, et pour le paiement des salaires.

I. — *Les décrets de moratorium*

1^o Dans les décrets de moratorium des dépôts-espèces dans les banques, le gouvernement prit soin de soustraire plus ou moins complètement à l'action du moratorium les industriels ou fournisseurs justifiant de commandes faites par l'État pour les besoins de la Défense nationale. A cet effet, une clause formelle fut inscrite dans l'art. 4 du décret de moratorium du 9 août 1914 : « Les industriels dont les établissements ont été réquisitionnés en vertu de la loi du 3 juillet 1877, auront droit au retrait *intégral* des fonds leur appartenant. Les industriels et entrepreneurs de fournitures qui justifieront de commandes faites par l'État pour les besoins de la Défense nationale... pourront exiger le retrait de leurs fonds dans la mesure des dépenses, en sus de celles de main-d'œuvre, nécessaires pour assurer l'exécution des commandes. »

Le décret du 29 août 1914 (art. 4) reproduisit cette formule en la restreignant, sans qu'on puisse d'ailleurs donner une explication satisfaisante de cette restriction très favorable aux banques et établissements de crédit. La faculté de retrait fut réduite « des avances consenties par l'État ».

Cette nouvelle formule fut maintenue par les décrets du 27 septembre 1914 (art. 6), du 27 octobre 1914 (art. 6), du 15 décembre 1914 (art. 2), du 25 février 1915 (art. 2), du 15 avril 1915 (art. 3), du 24 juin 1915 (art. 3).

II. — *La circulaire du 16 août 1914*

Le gouvernement comprit tout de suite que cette première mesure n'était pas suffisante. Étant donné la situation économique et finan-

cière de la France, les fournisseurs ne pouvaient pas se procurer de crédit. Le gouvernement décida de leur faire des avances d'argent. Pour cela, il était nécessaire d'écarter l'obstacle que dressaient les règlements de comptabilité par l'interdiction absolue des avances. Les ministres de la Guerre et des Finances se mirent d'accord pour rédiger la circulaire du 16 août 1914, adressée aux ordonnateurs secondaires de la guerre (1) et relative au paiement d'avances à consentir aux titulaires des marchés du département de la guerre (2).

Étant donné qu'on modifiait une règle fondamentale du décret de 1862 sur la comptabilité publique et des règlements de comptabilité du ministère de la Guerre, *un décret aurait été nécessaire pour opérer le changement.*

Quoi qu'il en soit sur ce point, la circulaire exposait comme suit les raisons, l'objet et le mécanisme des avances : « En raison des importantes fournitures qui sont nécessaires au département de la Guerre et des difficultés que rencontrent les entrepreneurs à se procurer du crédit, il a été décidé, d'accord entre les ministres de la Guerre et des Finances, que, pendant la durée de la guerre, des avances pourront être consenties avant toute livraison aux titulaires des marchés de fournitures. Les avances ainsi consenties auront pour objet de permettre aux fournisseurs, soit de se procurer les matières ou produits intermédiaires nécessaires pour l'exécution de leurs commandes, soit de régler, au fur et à mesure de leurs fabrications ou confections pour le compte de l'État, les salaires de leurs employés. »

Ainsi, la circulaire du 16 août 1914 prévoyait seulement deux sortes d'avances : 1^o les avances pour *achats de matières* ;

2^o Les avances pour paiement de *salaires*.

La circulaire n'autorisait, en aucune façon, les avances pour la création et le développement de l'*outillage* indispensable à l'exécution des commandes faites à l'industrie nationale.

III. — *Le décret du 20 décembre 1914*

A la fin du mois de décembre 1914, à la veille de la réunion des Chambres, le gouvernement eut la préoccupation de faire passer dans un décret *régulier* la réforme opérée par simple circulaire ministérielle.

(1) Insérée au *J. O.* du 18 août 1914. Voyez aussi la circulaire du 24 août 1914 de la Direction générale de la comptabilité publique, du ministère des Finances, qui donne aux payeurs des instructions conformes.

(2) Une circulaire du 27 août 1914, du ministre de la Marine, aux préfets maritimes et directeurs des établissements hors des ports, tout en déclarant qu'en principe, « dans la plupart des cas, une semblable mesure n'est pas nécessaire au ministère de la Marine », décida qu'exceptionnellement ces dispositions pourraient être étendues à la Marine sous les mêmes conditions et restrictions.

Tel fut l'objet essentiel (1) du décret du 20 décembre 1914. En même temps, les prescriptions de la circulaire du 16 août 1914 furent modifiées sur un point : le délai de régularisation, fixé d'abord à un mois, fut porté à deux mois ; l'expérience avait prouvé que le délai de un mois était trop restreint : « Il arrive fréquemment, en effet, que les premières livraisons donnant lieu à paiement sont effectuées plus d'un mois après le paiement des avances, soit par suite des difficultés de transport des matières premières, soit par suite du temps nécessaire à la fabrication et aux confections. »

IV. — *Le décret du 27 mars 1915*

Dès leur réunion, les Chambres, ou plutôt les Commissions parlementaires, examinèrent attentivement les marchés de fournitures passés par les départements militaires. En particulier, elles discutèrent le procédé des avances. Après avoir entendu les ministres intéressés et le ministre des Finances, elles ne formulèrent aucune critique contre le principe des avances ; et même, elles approuvèrent, dans l'ensemble, la réglementation adoptée (2).

Toutefois, sans qu'on en comprenne bien la raison, la Commission du budget de la Chambre des députés crut devoir demander au gouvernement de refondre la réglementation existante dans un nouveau décret. C'est ainsi que fut édicté le décret du 27 mars 1915 autorisant des avances aux titulaires des marchés du ministère de la Guerre, décret rédigé, semble-t-il, par le ministère des Finances seul. Les variantes étaient sans grande importance. L'inutilité du décret du 27 mars apparaît donc manifeste. Ce décret vint compliquer sans nécessité la réglementation des avances et apporter un élément d'incertitude dans l'interprétation des textes.

Il faut condamner sans indulgence cette méthode déplorable de rédiger les textes et cette négligence des bureaux du ministère des Finances.

V. — *Régime des avances pour matières et pour salaires*

Quoi qu'il en soit, le régime applicable aux avances, tel qu'il résultait de la combinaison des décrets du 20 décembre 1914 et du 27 mars 1915,

(1) L'intitulé du décret du 20 décembre 1914 pourrait donner une impression différente : « Décret relatif au délai de régularisation des avances faites aux titulaires des marchés de la guerre ». Il suffit de lire l'article premier du décret et l'addition à l'article 141 du règlement de 1869 pour être convaincu que l'objet essentiel était bien de régulariser la réforme effectuée par la circulaire du 16 août 1914.

(2) Voyez en particulier le rapport fait au nom de la commission du budget par M. le député MÉTIN, 25 mars 1915, n° 784, p. 22 et suivantes et surtout p. 34 et 35.

n'était pas douteux. On peut le résumer dans les quatre règles suivantes :

Première règle. — Pendant la durée de la guerre actuelle, des avances peuvent être consenties aux fournisseurs du ministère de la Guerre :

- a) Pour achat de *matières premières* ;
- b) Pour paiement de *salaires*.

Deuxième règle. — Ces avances ne peuvent excéder un *double maximum* :

a) Les avances pour *achat de matières* ne peuvent excéder ni les $\frac{5}{6}$ de la valeur des matières premières nécessaires pour les fabrications ou confections, ni même, jointes aux avances pour salaires, les $\frac{3}{5}$ du montant total de la commande ;

b) Les avances pour *salaires* ne peuvent excéder les $\frac{5}{6}$ du montant des salaires versés par le fournisseur pendant le dernier terme de paie, ni même, jointes aux avances pour matières, les $\frac{3}{5}$ du montant de la commande.

Troisième règle. — La régularisation des avances ainsi consenties se fera par voie de précompte sur les mandats d'acompte pour service fait ou de paiement pour solde, dans le plus bref délai et, au plus tard, dans l'espace de deux mois.

Quatrième règle. — Au fur et à mesure de la justification du service fait, de nouvelles avances peuvent être délivrées au delà des $\frac{3}{5}$ du montant de la commande, sous la réserve que le montant des avances consenties et non encore justifiées par un service fait restera inférieur aux $\frac{3}{5}$ du service restant à faire (1).

On remarquera que, dans toute cette période, les Chambres ne demandèrent et le gouvernement ne formula aucune règle, concernant des *sûretés au sens juridique* ou des *intérêts* à stipuler au profit de l'État à raison des avances. Le rapporteur de la Commission des Finances du Sénat, M. Milliès-Lacroix (2), rappelait simplement que « d'après les circulaires ministérielles, les avances ne doivent être consenties qu'à des fournisseurs de *solvabilité notoire* et que leur importance doit être déterminée en tenant compte du degré de solvabilité ».

Et il ajoutait : « Votre Commission des Finances ne fait *aucune objection au principe des avances* dont il s'agit ; car nous sommes les premiers à reconnaître qu'elles sont nécessaires pour permettre l'exécution rapide des fournitures militaires, et qu'elles sont justifiées par les conditions spéciales du crédit depuis l'ouverture des hostilités. Mais nous deman-

(1) Signalons en passant et pour mémoire — sans y insister car cela vise une autre hypothèse — qu'un second décret du 27 mars 1915 autorisa les ministres, pendant la durée des hostilités et jusqu'à la clôture de l'exercice au cours duquel elles prendront fin, à faire acquitter, après entente avec le ministre des Finances, au moyen d'avances, les dépenses effectuées à l'étranger, dont le paiement ne pouvait pas être différé jusqu'à la production des pièces justificatives.

(2) Rapport du 3 juin 1915 (inséré dans le Rapport de M. ALMOND, n° 199, p. 11 et suivantes).

dons que toutes les précautions soient prises pour éviter les abus. Les conditions auxquelles sont consenties les avances aux fournisseurs ne sont presque jamais stipulées dans les contrats ou marchés. Il s'ensuit, d'une part, qu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, au contrôle parlementaire de s'exercer efficacement et, d'autre part, que le paiement des avances n'est pas toujours entouré des garanties nécessaires, subordonné qu'il est à la seule volonté, parfois arbitraire, des fonctionnaires chargés de surveiller l'exécution des marchés. C'est ainsi que des avances injustifiées, allouées à des fournisseurs défaillants et insolvables, ont mis l'administration à découvert dans des conditions qui dénotent une faiblesse regrettable. Il nous a été donné, en effet, de constater que, dans certains contrats, cependant très importants, il n'a été pris aucune garantie pour couvrir l'État des risques d'avances libéralement consenties. Nous appelons donc toute l'attention des ministres de la Guerre et de la Marine sur la nécessité de veiller avec le plus grand soin sur les conditions dans lesquelles sont consenties les avances aux fournisseurs. Qu'elles facilitent l'exécution des marchés, nous y souscrivons ; qu'elles soient précisées dans les contrats par des stipulations appropriées, c'est ce que nous demandons formellement. »

Dans son rapport du 22 juillet 1915 (1), M. Milliès-Lacroix écrivait encore : « La Commission des Finances (du Sénat) a entendu le gouvernement sur l'extension du programme destiné à compléter notre matériel d'armement d'artillerie et d'armes portatives, ainsi qu'à développer la fabrication des munitions. Elle a insisté pour que fût donnée à nos établissements de l'artillerie et aux usines de l'industrie privée une activité intensive, afin que l'armée soit munie de tous les engins de guerre propres à mettre en œuvre sa vaillance et afin que nous puissions libérer le territoire à bref délai ; mais la Commission recommande en même temps au gouvernement de veiller attentivement sur la préparation des marchés et sur leur exécution. »

Qu'on le remarque bien, *juridiquement, une réglementation nouvelle n'était pas nécessaire pour donner aux ministres le pouvoir de stipuler dans les marchés toutes garanties (sûretés personnelles ou réelles), tous avantages (intérêts, redevances, etc.). L'administration a juridiquement le pouvoir, lorsqu'elle fait un contrat, de stipuler de son fournisseur toutes les sûretés, tous les avantages qu'elle croit légitimes dans l'intérêt public, comme contrepartie du concours extraordinaire qu'elle apporte aux fabricants.*

Alors qu'un décret était nécessaire pour permettre à l'administration de faire des avances, puisque le règlement de comptabilité s'y opposait formellement, un nouveau décret n'était pas juridiquement indispen-

(1) Inséré dans le Rapport de M. AIMOND, n° 260, p. 77.

sable pour prévoir les garanties ou les avantages à réclamer aux fournisseurs bénéficiaires des avances. Encore une fois, il est certain que l'administration a besoin de s'adresser au législateur (au sens large du mot, loi ou décret), pour obtenir des pouvoirs qui lui sont expressément refusés par des textes ou par les principes généraux du droit ou de la comptabilité publique ; mais il n'est pas moins certain que les ministres et les agents publics n'ont qu'à montrer de l'initiative lorsque, dans l'exercice de leurs pouvoirs légaux et réglementaires, en passant un marché de fournitures, ils estiment qu'il serait d'intérêt public d'obtenir des fournisseurs, des sûretés spéciales ou des avantages particuliers. Une nouvelle loi, un nouveau décret ne sont utiles que pour suppléer à l'initiative des services et imposer à ces services une certaine conduite qu'ils auraient pu parfaitement adopter seuls.

L'observation est importante. Il ne sert à rien de formuler des règles, même très précises, si ces règles ne sont pas appliquées ou si elles sont tournées. Or c'est justement ce qui s'est produit au début de la guerre. *L'administration semble n'avoir pas compris l'étendue de ses pouvoirs et de ses obligations.*

1^o Étant donné le caractère *exceptionnel des avances* dans notre comptabilité, et les raisons particulières pour lesquelles le procédé des avances avait été introduit, il est manifeste que la faculté visée par la première règle — en vertu de laquelle des avances *peuvent* être accordées aux fournisseurs de l'État — devait être interprétée par l'administration d'une manière *tout à fait restrictive*.

Le texte des circulaires et des décrets est formel : « Des avances *peuvent* être accordées », et non pas « *doivent* être accordées ». Par conséquent, lorsque l'administration était sollicitée par un fournisseur de lui accorder des avances, la première chose à rechercher était de savoir si les avances étaient *absolument indispensables* au fournisseur et à *partir de quel moment* elles lui étaient nécessaires.

En temps de guerre, la trésorerie de l'État est manifestement gênée. L'État ne se procure des fonds qu'à un intérêt très élevé : le devoir des agents publics était donc de faire tout leur possible pour éviter d'accroître cette gêne et d'augmenter ces charges d'intérêt, en consentant gratuitement des avances qui n'étaient pas absolument indispensables à la fabrication des munitions.

Et même, rien dans le texte des décrets n'empêchait l'administration, en consentant des avances, de stipuler un intérêt du fournisseur qui les obtenait. *Cette stipulation était conforme à l'esprit des décrets.*

En fait, il est certain que l'administration n'a pas ainsi compris son devoir et a négligé de défendre, comme il aurait convenu, les intérêts de l'État. Les fournisseurs crurent que les décrets de 1914 et de 1915 leur

conféraient un véritable droit à obtenir des avances. Aussi, dès le lendemain de la passation de leur marché, ils n'hésitèrent pas à réclamer des avances. La perspective, pour un fournisseur, d'obtenir ainsi des fonds et de les prêter ensuite à gros intérêts, ne fit qu'accroître le nombre des demandes d'avances.

Or, quelques services, oubliant le caractère exceptionnel des avances, ne se rendant pas compte de la gêne que ces avances causaient à la trésorerie de l'État, et des intérêts élevés que l'État devait payer pour se procurer les fonds avancés aux fournisseurs, prirent l'habitude d'accueillir toutes les demandes qui leur étaient adressées et d'accorder les avances sans stipuler aucun intérêt. En ce qui touche la stipulation d'intérêts, l'administration semble avoir cru que cela excéderait ses pouvoirs légaux, *ce qui était une erreur juridique certaine.*

Sur l'interprétation du principe même de la faculté exceptionnelle d'accorder des avances, certains services estimèrent qu'il devait y avoir égalité entre les fournisseurs ; et, par suite, que, si une avance était accordée à l'un d'eux, il serait injuste de la refuser à d'autres. Ainsi, sous prétexte d'égalité entre les fournisseurs, s'établit la pratique — incorrecte et désastreuse à tous les égards pour les finances de l'État — d'accorder *gratuitement* des avances sur la *simple demande* des fournisseurs, sans exiger la preuve que ces avances étaient indispensables et l'étaient au moment même où elles étaient demandées.

Ainsi *les avances devinrent la règle.* La faculté exceptionnelle de l'administration fut transformée en *droit* pour les fournisseurs de les obtenir, sans avoir à faire la double preuve qu'ils en avaient besoin, et qu'elles leur étaient nécessaires au moment précis où ils les demandaient.

Cette première interprétation erronée et même nettement incorrecte des décrets du 20 décembre 1914 et du 27 mars 1915 amena un autre abus, touchant le *quantum des avances.*

Le pouvoir exceptionnel de l'administration d'accorder des avances était limité par un double maximum. Or, il est manifeste, étant donné l'esprit général de la réglementation, que ce maximum ne devait pas être entendu comme le quantum invariable qui serait alloué par l'administration. Les décrets prescrivaient impérativement de ne dépasser, en aucun cas, la double limite fixée. Mais cette règle devait être raisonnablement interprétée en ce sens que la concession du maximum des avances devait être *tout à fait exceptionnelle.* La détermination du quantum des avances à accorder devait être précédée d'un examen attentif, par l'administration, des besoins véritables des fournisseurs. Il n'y avait pas un quantum uniforme à accorder ; il y avait des cas d'espèce, à examiner un à un ; la solution ne devait pas être uniforme.

Encore ici, les services donnèrent aux décrets une interprétation

incorrecte. Non seulement ils accordèrent aux fournisseurs des avances sans rechercher s'ils en avaient absolument besoin au moment où on les leur allouait, mais encore des services négligèrent de rechercher le montant exact des avances qu'il convenait d'accorder, et cela pour le même prétexte d'établir l'égalité entre tous les fournisseurs : des services allouèrent le maximum. La chose fut d'autant plus regrettable que, comme il a été dit plus haut, l'administration ne crut pas pouvoir stipuler d'intérêts pour les avances faites.

Et c'est ainsi qu'en méconnaissant l'esprit, sinon le texte des décrets, les services imposèrent à l'État de lourdes gênes et des charges très onéreuses.

En résumé, les abus certains auxquels ont donné lieu les avances pour matières et pour salaires tiennent beaucoup moins à la réglementation qui en fut faite qu'à la négligence des services et à l'interprétation incorrecte et maladroite qu'ils donnèrent aux décrets du 20 décembre 1914 et du 27 mars 1915.

Quoi qu'il en soit sur tous ces points, l'exécution du programme de production plus intensive des munitions réclamée par les commissions parlementaires amena le gouvernement à faire une application nouvelle du procédé des avances, et aussi à imaginer des combinaisons nouvelles de participation de l'État aux industries privées nationales chargées de fabriquer les engins de guerre.

C'est une deuxième phase qui commence.

§ 2

Deuxième période. Le décret du 15 juillet 1915.

La mobilisation industrielle. Régime des avances pour outillage

A mesure que la guerre se développait, le besoin des munitions et des engins de guerre se faisait sentir plus impérieusement. Les fournitures de l'industrie étrangère et celle des établissements industriels français fabriquant ordinairement des munitions de guerre étaient trouvées insuffisantes. Une *mobilisation industrielle* fut jugée nécessaire. Le gouvernement et les Chambres résolurent de faire appel à tous les industriels, même à ceux qui jusqu'alors ne fabriquaient pas des munitions de guerre. L'avantage de cette politique nouvelle n'était pas seulement d'ordre militaire (augmentation de la production) ; il était aussi d'ordre économique : abaissement des prix payés à l'étranger par le gouvernement et par le commerce ; diminution des importations et abaissement du cours du change ; utilité économique de dépenser de l'argent en France et de ne point créer une forte dette extérieure (1).

(1) Pour le développement de ces idées, voir *supra*, p. 115 et suivantes.

Naturellement, le jour où l'on se décida à faire la mobilisation industrielle, la question d'argent prit une importance encore plus grande. Beaucoup des industriels auxquels on fit appel n'avaient pas de matériel ; non seulement il leur fallait acquérir l'outillage nécessaire à la fabrication des munitions de guerre, mais encore la plupart devaient se préoccuper de transformer leurs installations, de les adapter à la fabrication nouvelle ; certains même devaient construire, de toutes pièces, des usines et fabriques.

I. — *Le décret du 15 juillet 1915*

Si les pouvoirs publics voulaient vraiment utiliser toutes les bonnes volontés et toutes les aptitudes, l'État devait offrir son concours pécuniaire à tous les industriels honnêtes et capables, mais dont les moyens financiers étaient restreints ; il fallait aussi vaincre la résistance des industriels qui hésitaient à engager des capitaux dans des installations inutilisables pour eux après la guerre. Le fait que la situation économique et financière de la France s'était améliorée, que le moratorium des banques avait en fait cessé d'exister, ne rendait pas inutile le procédé des avances. En effet, le crédit restait difficile à obtenir : les fonds nécessaires n'auraient pu être empruntés qu'à des taux excessifs, prohibitifs. Dès lors, il convenait de prévoir des *avances*, non pas seulement comme on l'avait fait jusqu'alors pour achat de matières premières et pour salaires, mais encore *pour la création ou le développement de l'outillage* indispensable à l'exécution des commandes faites à l'industrie nationale.

L'administration de la guerre crut d'abord pouvoir faire ces avances sans autres pouvoirs que ceux inscrits dans le décret du 27 mars 1915. Mais les payeurs contestèrent cette interprétation.

Pour mettre fin au conflit, sur la proposition du contrôle de l'armée d'accord avec le ministère des Finances, l'administration de la Guerre, prépara un nouveau texte (1).

Telle est l'origine, telle est l'idée maîtresse qui inspira le *décret du 15 juillet 1915*, relatif aux avances à faire aux fournisseurs de l'administration de la Guerre pour création et développement de l'outillage. Le rapport placé en tête du décret du 15 juillet 1915 présente, à cet égard, les explications suivantes : « Certains chefs d'industrie ne peuvent développer ou transformer leur outillage, soit qu'ils ne disposent point des capitaux nécessaires, soit qu'ils ne puissent les engager dans les fabrications toutes spéciales aux besoins actuels de la Défense nationale et

(1) Note inédite rédigée par le Service du Contrôle général de l'administration de l'Armée, en date du 24 octobre 1915, p. 5.

qui n'auraient plus aucune raison d'être, la guerre terminée. L'administration de la guerre se voit donc contrainte ou de renoncer à se procurer ce qu'elle considère comme indispensable, ou de le demander à l'industrie étrangère.

« Il nous a paru utile, à tous points de vue, de chercher à développer l'industrie nationale et de lui fournir les moyens d'intensifier sa production, comme le Parlement en a d'ailleurs, à plusieurs reprises, manifesté le désir. Pour obtenir ce résultat, il pourra être indispensable de consentir à certains industriels les avances nécessaires à la création ou à l'amélioration de leur outillage. »

Par la force même des choses, la réglementation de ces avances ne pouvait pas être absolument la même que celle adoptée en ce qui concerne les avances pour achats de matières ou pour paiement de salaires. Non seulement l'importance des avances pour outillage, beaucoup plus considérable, ne pouvait pas être limitée réglementairement, mais encore le remboursement ne pouvait pas en être effectué dans les brefs délais impartis par le décret du 27 mars 1915.

Il faut aussi observer qu'étant donné l'importance des avances et la longue durée des remboursements, d'ordinaire il ne suffisait plus de faire une enquête sur la solvabilité des industriels qui demandaient des avances ; il convenait, dans tous les cas où les avances étaient importantes, que des sûretés juridiques — personnelles ou réelles (cautionnement, hypothèque, nantissement — fussent stipulées : il fallait, en effet, mettre l'administration à l'abri non seulement des fournisseurs malhonnêtes, mais encore des industriels malheureux. Les intérêts de la Défense nationale ne seraient pas compromis par la préoccupation de sauvegarder les intérêts des contribuables : pour cela, il était indispensable de prévoir le cas de faillite ou de liquidation judiciaire et de procurer à l'État le moyen de se mettre à l'abri du concours de la masse des créanciers.

En définitive, lorsqu'il s'agissait d'avances pour outillage, il était impossible de déterminer minutieusement, par voie générale et réglementaire, le montant maximum des avances, non plus que les conditions d'emploi ou les conditions de remboursement des avances. Cette détermination devait être faite espèce par espèce, dans chaque marché.

II. — Régime des avances pour outillage

Telles sont les idées directrices consacrées par le décret du 15 juillet 1915. On peut les résumer et les préciser dans les cinq règles suivantes.

Première règle. — C'est dans le marché lui-même et non pas après coup,

que les avances doivent être accordées et que doivent être déterminés leur quantum et les conditions de leur emploi. Cela est indispensable, car le fait des avances, leur quantum, les conditions d'emploi et de remboursement sont de nature à influencer *sur le prix des fournitures*.

Cette première règle fut formulée en termes impératifs par l'art. 2, § 1 du décret du 15 juillet 1915 : « Les contrats approuvés par le ministre de la Guerre déterminent, dans chaque cas, le montant des avances ainsi que les conditions dans lesquelles elles seront employées. »

Le décret organisait une *sanction* très rigoureuse de cette règle. Les comptables publics furent chargés d'assurer l'exécution de cette disposition. Le décret du 15 juillet 1915 prescrivit, à cet effet, à l'ordonnateur de joindre, à l'appui du premier mandat d'avances, une expédition en due forme du contrat. Cette prescription signifiait manifestement que le comptable, sur la caisse duquel le mandat était assigné, devait vérifier l'observation des prescriptions du décret de juillet 1915 et *refuser de payer* les ordonnances ou les mandats d'avances à l'appui desquels ne serait pas produite une expédition en due forme du contrat qui les prévoyait. Bien plus, le devoir des comptables était de refuser le paiement des ordonnances ou mandats d'avances prévues par un marché, si le marché ne déterminait pas, d'une manière précise, leur *montant* ainsi que les *conditions* dans lesquelles elles devaient être employées.

Deuxième règle. — Les avances pour outillage ne doivent être consenties aux fournisseurs de l'administration qu'à titre exceptionnel, qu'autant qu'elles sont indispensables.

L'administration devait donc veiller soigneusement à ce que les avances ne devinssent pas une clause de style, qu'elles ne fussent pas accordées à tous ceux qui les demanderaient et refusées exceptionnellement.

Troisième règle. — Le paiement des avances ne doit pas nécessairement être fait *d'un seul coup*. Le *fractionnement des avances* était désirable, afin que l'industriel qui les obtenait ne touchât que ce qui lui était indispensable, au fur et à mesure de ses besoins, que ce dont il avait l'emploi immédiat. Il ne fallait pas que les avances à lui faites par le Trésor public pussent être détournées par l'industriel, pendant un temps plus ou moins long, de leur destination — par exemple, pour être placées ou prêtées à intérêts.

Quatrième règle. — L'administration a le devoir de ne consentir des avances pour outillage qu'après avoir stipulé toutes les clauses nécessaires pour la *sauvegarde de tous les intérêts de l'Etat : sûretés personnelles ou réelles (cautionnement, hypothèque, nantissement)*, taux d'intérêt.

Cette règle n'aurait pas eu besoin d'être inscrite formellement dans un texte. Elle résultait du caractère exceptionnel des avances et des devoirs généraux de l'administration. Il ne faut cesser de répéter que

les agents publics ont pour devoir de faire preuve d'initiative dans la défense des intérêts de l'Etat. Ils n'ont pas à attendre qu'un texte législatif ou réglementaire leur trace, à cet égard, leur ligne de conduite. Juridiquement c'est pour eux un droit, professionnellement c'est une obligation, lorsqu'ils passent un marché, de stipuler en faveur de l'État toutes les conditions de nature à renforcer la situation de l'État vis-à-vis du contractant. Ils peuvent s'en remettre aux fournisseurs du soin de défendre leurs propres intérêts. *Une seule préoccupation doit retenir les agents publics, lorsqu'ils imaginent des clauses en faveur de l'Etat : il ne faut pas que, par des exigences excessives et injustifiées, les industriels soient découragés et détournés de contracter avec l'administration.* Or, il n'était ni illégitime, ni excessif de stipuler des sûretés juridiques, un intérêt pour les avances souvent considérables consenties aux fournisseurs. Il faut dire la même chose pour toutes autres clauses dont la pratique fit apparaître la nécessité.

Cinquième règle. — Les avances pour outillage ne peuvent être accordées qu'à des industriels français. La règle est formulée expressément dans le décret du 15 juillet 1915 (article premier).

III. — *Application et interprétation par l'administration du décret du 15 juillet 1915*

Les services de l'artillerie, celui des poudres, celui de l'aéronautique ne purent se servir du décret du 15 juillet 1915 que d'une manière très inégale. Cela tient aux circonstances économiques.

1^o Les services de l'artillerie se sont surtout trouvés en présence d'établissements métallurgiques existants, qu'il fallait développer, qu'il fallait intensifier. Ils n'ont pas eu à créer eux-mêmes d'établissements nouveaux. L'initiative privée en créa de très nombreux, en sorte que les services de l'artillerie furent très sollicités de donner des commandes, alors qu'ils n'eurent guère à provoquer des offres des industriels ;

2^o Le service des poudres, au contraire, dut parfois créer de toutes pièces des établissements, car l'industrie chimique était avant la guerre, en ce qui concerne certaines branches, tributaire de l'Allemagne. Pour le service des poudres, la nécessité s'imposait donc, très impérieusement, de provoquer des offres, de susciter les initiatives d'industriels capables de produire ;

3^o On peut dire la même chose pour le service de l'aéronautique en ce qui concerne la fourniture de l'hydrogène.

La conséquence évidente, c'est que les services de l'artillerie trouvèrent, dans le procédé des avances pour outillage organisé par le décret

du 15 juillet 1915, une combinaison très commode et, le plus souvent, suffisante pour développer la mobilisation industrielle.

Au contraire, le service des poudres dut constater très souvent que le procédé des avances, à raison de l'obligation de rembourser, ne suffisait pas à amener des industriels à faire les installations nouvelles nécessaires.

Aussi dut-il recourir à d'autres combinaisons, telles que la subvention-commandite, la régie intéressée.

Ce n'est pas à dire, d'ailleurs, que le service des poudres n'ait pas du tout usé du procédé des avances remboursables concurremment avec la subvention-commandite. Tout ce qui est vrai, c'est que les avances remboursables ont joué dans une mesure moindre que pour les commandes faites par les services de l'artillerie.

Ceci posé, on peut constater, dans les contrats passés par les services de l'artillerie, les faits suivants :

1^o Au début, aucune justification des avances ne fut stipulée ; les contrats prévoyaient le paiement d'une avance aussitôt après l'enregistrement du marché. Plus tard, sur les instances de la Direction du contrôle, il fut stipulé que l'avance ne serait payée que sur production de pièces justificatives (factures, mémoires, etc.) ;

2^o Jusqu'à la fin de septembre 1915, l'administration s'est abstenue, d'une manière très générale, de stipuler des sûretés juridiques (cautionnement, hypothèque, nantissement). On inscrivait ordinairement, dans les contrats, une clause ainsi conçue : « Les installations mobilières et immobilières restent la garantie spéciale de l'avance consentie. Le contractant prend l'engagement de conserver la propriété totale exclusive des machines, terrains et bâtiments et de ne donner aucun nantissement sur machines, aucune hypothèque sur les terrains et bâtiments, avant le remboursement intégral de l'avance. » Cette clause, est-il besoin de le dire, n'avait pas une grande efficacité juridique ;

3^o Aucun intérêt n'était d'ordinaire stipulé dans les contrats.

IV. — *Lacunes de la pratique administrative*

On voit, tout de suite, les deux lacunes principales de la pratique administrative généralement suivie :

1^o *L'absence de sûretés juridiques* (cautionnement, hypothèque, nantissement) garantissant le remboursement des avances ;

2^o *La non-stipulation d'intérêts* pour les avances consenties.

Il est étonnant que, d'une manière générale, l'administration n'ait pas cru devoir rien stipuler à cet égard, de ses cocontractants. D'une

part, il eût été tout à fait légitime que l'État exigeât, des fournisseurs, un intérêt que ces derniers auraient incontestablement dû payer à un banquier si les fonds avaient été empruntés à un banquier et non à l'État. Et, d'autre part, il n'était pas illégitime ni vexatoire de demander, aux fournisseurs de solvabilité non contestable, des sûretés de paiement.

V. — *Propositions de la Commission des contrats*

Aussi, dès sa création, la *Commission des contrats* de l'Artillerie et des Munitions s'attacha-t-elle à faire introduire, dans un certain nombre de marchés qui lui étaient soumis, des clauses relatives à un intérêt, à une *hypothèque*, à un *nantissement* garantissant l'avance ; les fournisseurs s'engageaient à conférer ces garanties dans un délai déterminé.

De même, dans l'examen de conventions avec des usines hydro-électriques prévoyant l'achèvement de travaux de construction au moyen d'avances de l'État, la *Commission des contrats de l'Artillerie et des Munitions* avait réclamé :

1^o Le paiement d'intérêts à 5 pour 100 à partir du versement des avances jusqu'au remboursement, lequel devait être effectué en trois annuités ;

2^o Des *hypothèques* ou une *subrogation* de l'État dans des hypothèques *antérieures* appartenant à d'autres sociétés.

Enfin, d'une manière générale, le 22 septembre 1915, le président de la *Commission des contrats*, M. Claveille, adressa au sous-secrétaire d'État de l'Artillerie et des Munitions, M. Albert Thomas, un certain nombre de propositions concernant les *intérêts* et les *garanties* :

« Le décret du 15 juillet 1915, déclarait-il dans cette note, ne stipule aucun *intérêt* pour les avances ainsi faites ; mais il est bien évident qu'il ne serait pas juste de payer le même prix, pour le même objet fabriqué, à deux industriels, dont l'un ferait les installations nouvelles avec ses capitaux, et dont l'autre réclamerait des avances à l'État. Il convient donc d'exiger, soit le remboursement des avances, avec bonification des intérêts courus, au taux de 5,60 pour 100 des obligations de la Défense nationale, soit une réduction des prix tenant compte explicitement du bénéfice que l'industriel retire d'avances sans intérêts. »

En ce qui concerne les *sûretés*, le président de la Commission des contrats faisait des propositions touchant certaines clauses-types.

Toutes ces propositions furent approuvées par le sous-secrétaire d'État de l'Artillerie et des Munitions, le 25 septembre 1915.

De leur côté, les *Commissions parlementaires* ne manquèrent pas de relever les lacunes signalées plus haut.

Il n'était évidemment besoin d'aucun texte de loi, ni de décret pour les combler. De simples circulaires ministérielles, comme celle du sous-secrétaire d'État pour l'Artillerie et les Munitions en date du 25 septembre 1915, y suffisaient. Mais étant donné l'absence d'initiative qui est la caractéristique de l'administration lorsqu'il s'agit de prendre la défense des intérêts de l'État en cette matière, le *Parlement résolut d'intervenir* et de tracer lui-même la conduite à suivre par les services de la Guerre.

VI. — *Propositions de la Commission du budget*
Loi du 28 septembre 1915, art. 9

La Commission du budget de la Chambre des députés, déclarait le rapporteur général, M. Métin, « a estimé que la matière devait faire l'objet d'un texte de loi ».

En même temps, elle traçait, conformément aux suggestions de M. L. Klotz, les grandes lignes d'après lesquelles devait être complété le régime des avances pour outillage, établi par le décret du 15 juillet 1915 : « Elle (la Commission du budget) entend que ce texte (de loi) réserve à l'État, outre toutes les facilités raisonnables de réalisation, les avantages que personne ne saurait lui contester : intérêts de l'avance, constitution d'une garantie hypothécaire sur les immeubles du bénéficiaire, nantissement sur les divers éléments du fonds de commerce. »

En conséquence, un article spécial fut inséré dans la *loi de douzièmes provisoires*. C'est l'art. 9 de la loi du 28 septembre 1915, ainsi rédigé : « La délivrance exceptionnelle, aux fournisseurs de l'administration de la Guerre, des avances qui peuvent être nécessaires à la création et au développement de l'outillage indispensable à l'exécution des commandes faites à l'industrie nationale, est subordonnée à l'introduction, dans le contrat, de clauses spécifiant, en faveur de l'État, un intérêt annuel, et disposant que l'exécution des obligations ainsi contractées par les industriels sera garantie par une inscription hypothécaire et, s'il y a lieu, par un nantissement.

« Il ne pourra être dérogé aux dispositions précédentes qu'en vertu d'un décret délibéré en Conseil des ministres et contresigné par le ministre des Finances et le ministre de la Guerre.

« Un décret rendu en Conseil d'État déterminera la rédaction type des clauses à insérer à cet effet dans les contrats. »

En somme, le régime des avances pour outillage tel qu'il a été complété par la loi du 28 septembre 1915 se ramène aux deux règles suivantes :

Première règle. — L'insertion, dans le contrat, d'une *stipulation d'intérêts* annuels pour les avances consenties, est *obligatoire* pour les

agents administratifs. Seul un décret, délibéré en Conseil des ministres et contresigné par le ministre de la Guerre, pourra dispenser l'administration d'imposer un intérêt au fournisseur. Remarquons, d'ailleurs, que l'inobservation de cette règle n'avait d'autre *sanction* que la *responsabilité disciplinaire des chefs de service devant le ministre* et la *responsabilité politique du ministre envers le Parlement*. En d'autres termes, la sanction était nulle.

Deuxième règle. — L'insertion, dans le contrat, des clauses conférant à l'État des *sûretés réelles (hypothèque ou nantissement)*, est *obligatoire* pour les agents administratifs. L'administration est libre de stipuler, en outre, une caution personnelle, ou même le dépôt d'un cautionnement. Mais la stipulation de ces *sûretés personnelles* ne dispensait pas de stipuler les *sûretés réelles* déterminées par la loi : hypothèque et, s'il y a lieu, nantissement.

Encore ici, seul un décret, délibéré en Conseil des ministres et contresigné par le ministre des Finances et par le ministre de la Guerre, pouvait dispenser l'administration d'imposer au fournisseur ces *sûretés réelles*. La sanction était la même que pour la première règle : responsabilité disciplinaire des agents, responsabilité politique du ministre, c'est-à-dire néant.

Dans l'exposé qui précède, il n'est fait aucune mention du § 2 de l'art. 9 de la loi du 28 septembre 1915, ainsi conçu : « Les contrats donnant lieu à avances devront, en outre, comporter le principe d'une redevance ultérieure. »

Supposons un industriel qui reçoit, de l'État, une avance de 1 million, de 2 millions, de 10 millions ; on comprend bien qu'on oblige cet industriel à payer un intérêt de 5,80 pour 100, par exemple, pendant tout le temps qu'il profitera de l'avance ; mais le jour où il aura remboursé intégralement la somme avancée par l'État, on ne voit pas à quel titre l'État lui réclamerait une redevance ultérieure. Une avance remboursable n'est pas autre chose, *juridiquement et financièrement parlant*, qu'un *prêt de somme d'argent* ; l'État est purement et simplement un *prêteur*, un *banquier*. La situation de l'État qui fait des avances est identique à celle d'un *banquier prêtant* de l'argent à un industriel. Or, que fait un *banquier prêtant* de l'argent à un industriel ? Il stipule un intérêt, une commission et des garanties de remboursement. Mais c'est tout : lorsque l'emprunteur a remboursé au banquier sa dette, capital, intérêts et commission, on ne conçoit pas que le prêteur lui réclame une participation ultérieure aux bénéfices de l'entreprise créée ou développée avec les fonds *prêtés*.

Voici un autre exemple de prêt fait à des industriels, absolument caractéristique : c'est celui de *sommes empruntées au moyen de l'émis-*

sion d'obligations. Les obligataires ont droit à toucher un coupon d'intérêt, et à obtenir aux époques convenues le remboursement du capital prêté ; *ils n'ont droit à rien de plus.* C'est la différence essentielle qui sépare l'obligataire de l'actionnaire, de l'associé. Encore une fois, l'État qui faisait des avances remboursables n'était pas autre chose qu'un prêteur, et l'avance remboursable n'était pas autre chose qu'un prêt de somme d'argent. *L'Etat n'était pas un associé. Il était un créancier.*

Cette solution fut confirmée par le texte de l'art. 9, § 2, de la loi du 28 septembre 1915. Ce texte visait expressément le cas où des installations établies avec le concours de l'État conserveraient, pour les industriels, une valeur d'utilisation, et il prescrivait aux agents publics de stipuler, dans ce cas, une redevance ultérieure. Qu'est-ce à dire ? Ce texte se référait évidemment à l'hypothèse où l'État, en contribuant pécuniairement à des installations, *en les payant en tout ou en partie, sans en être remboursé intégralement, avait mis dans le patrimoine de l'industriel une valeur dont l'industriel ne lui avait pas fait raison.* Ici l'État n'était pas un prêteur, un banquier : il était un *associé*. Il était parfaitement légitime qu'il stipulât un avantage pour le cas où l'installation qu'il avait payée en tout ou en partie conserverait, pendant ou après la guerre, *une valeur d'utilisation*, ou même *une valeur vénale* pour l'industriel. S'il en avait été autrement, l'industriel se serait enrichi injustement aux dépens du Trésor public. Il aurait été profondément injuste que cette richesse, que l'État avait contribué pour une large part à constituer avec l'argent des contribuables, restât purement et simplement dans le patrimoine de l'industriel. Il y aurait eu là un *enrichissement sans cause*, aussi contraire aux principes du droit qu'aux exigences de l'équité, si le Trésor public n'avait pu rien réclamer.

On le voit, le principe de la redevance, inscrit dans la loi du 28 septembre 1915, ne visait que les combinaisons financières *autres* que les avances remboursables.

Le texte de l'art. 9 semblerait, il est vrai, conduire à une solution différente. Mais la valeur économique assignée par le texte de la loi à la redevance à stipuler — à savoir, « valeur d'utilisation des installations conservées par les industriels » — ne laissait aucune place au doute. *La redevance supposait essentiellement que l'Etat avait pris à sa charge tout ou partie des dépenses d'installation ou d'outillage.*

En tout cas, une rédaction douteuse, manifestement incorrecte et quelque peu improvisée, ne pouvait prévaloir contre l'esprit de la loi et contre les raisons économiques et juridiques, certaines et très légitimes, qui l'avaient fait édicter.

Pourtant, la commission, instituée par le ministre de la Guerre le 10 octobre 1915 en vue de préparer un projet de décret pour l'applica-

tion de la loi du 28 septembre 1915, émit une opinion différente : « Est-ce à dire qu'aucune redevance ultérieure ne soit due lorsqu'il y a simplement *avances*, et que le remboursement est bien réel ? La commission ne l'a pas pensé. L'État qui fait des avances pour outillage à des taux très réduits, des avances pour matières premières et pour salaires sans prélever d'intérêts, est sans contredit un bailleur de fonds exceptionnel. Lorsqu'il prend des militaires sur le front pour les mettre à la disposition des industriels, il met la puissance publique au service, sans doute de la Défense nationale, mais sans doute aussi de ces fournisseurs. La commission n'a donc fait aucune distinction, au point de vue de l'obligation d'une redevance, entre les avances de l'une ou de l'autre des deux catégories sus-nommées. »

On le voit, la commission fut frappée par le fait que, grâce aux sommes avancées par l'État et remboursées par l'industriel, ce dernier pouvait réaliser d'importants bénéfices.

Mais, pouvait-on dire, n'est-ce pas le but poursuivi par un industriel, lorsque, pour agrandir ses installations ou développer son outillage, il emprunte de l'argent à un banquier ou émet des obligations ? Quelques considérables que soient les bénéfices réalisés par un industriel grâce aux installations nouvelles ou à l'outillage nouveau, le banquier ou les obligataires peuvent-ils réclamer autre chose que l'intérêt promis ou le remboursement du capital prêté ? La situation n'est-elle pas la même, que le banquier de l'industriel soit un établissement de crédit ou l'État ?

Il ne fallait pas confondre la question des bénéfices réalisés par les industries de guerre et la question des avances. Le problème des bénéfices de guerre se posait pour *tous* les industriels, qu'ils eussent reçu ou non des avances. *Le procédé convenable pour résoudre le problème, ce ne pouvait être que l'établissement d'un impôt sur les bénéfices de guerre, impôt général, frappant tous les industriels qui avaient fait des bénéfices extraordinaires, sans distinguer entre ceux qui avaient emprunté de l'argent et ceux qui n'en avaient pas emprunté, ni entre ceux qui avaient emprunté à l'État ou qui avaient emprunté à des banquiers ou à des obligataires.*

SECTION V

Participation de l'Etat aux dépenses effectuées pour la construction d'usines, la création et le développement de l'outillage, destinés à l'exécution de commandes faites à l'industrie nationale

Le procédé des avances n'est pas la seule combinaison qui ait été imaginée pour faciliter la mobilisation industrielle nécessitée par la guerre

pour la fabrication intensive des munitions de guerre. Comme il a été montré plus haut, tant au point de vue juridique qu'au point de vue de la comptabilité publique, l'avance s'analyse essentiellement dans l'allocation à un fournisseur d'une somme d'argent avant service fait, à charge de remboursement dans un certain délai. L'État assume le rôle de banquier du fournisseur. Toute combinaison qui ne réunit pas ces deux conditions essentielles : versement d'une somme d'argent avant tout service fait ; obligation de rembourser, n'est pas une avance proprement dite.

Il apparaît tout de suite que le procédé des avances au sens précis du mot, avec l'obligation pour l'industriel de rembourser les fonds versés, ne répondait pas à toutes les situations de fait.

1^o L'obligation de rembourser les avances écartait à peu près sûrement de la fabrication des engins de guerre tous ceux qui n'avaient pas l'intention de continuer, la paix une fois signée, cette industrie. A quoi bon, disaient-ils, construire, à grands frais, des usines qui seront pour nous inutilisables et sans valeur vénale ? A quoi bon aménager des installations coûteuses, qu'il faudra démolir après la fin des hostilités, avec des dépenses nouvelles de remise en état ? Le procédé des avances ne résolvait évidemment pas cette difficulté ;

2^o Même pour les industriels qui avaient l'intention de continuer, après la guerre, la fabrication des munitions, le procédé des avances avec l'obligation de rembourser ne convenait pas toujours. L'usage intensif de l'outillage produit inévitablement une mise hors service très rapide ; dans un temps très court, l'outillage perd une grande partie ou même la totalité de sa valeur.

Tel était, à coup sûr, le cas fréquent pour les usines fabriquant des acides pour le service des poudres, de l'hydrogène pour le service de l'aéronautique, etc.

Le système des avances n'apportait ni à l'une ni à l'autre de ces situations le remède adéquat. Si l'on voulait, comme cela était indispensable, inciter le plus grand nombre d'industriels français à fabriquer des produits nécessaires à la Défense nationale, il convenait d'imaginer *d'autres combinaisons financières de nature à les rassurer sur ces points.*

L'État fut ainsi amené à assumer un *autre* rôle que celui de simple banquier de ses fournisseurs.

Une combinaison possible, c'était *la participation de l'Etat aux dépenses d'installation, d'aménagement, d'acquisition de l'outillage, par le procédé de la subvention.*

Ou bien encore, l'État assumerait toutes les dépenses de cet ordre et constituerait l'industriel *en régisseur intéressé.*

Ou bien enfin, il pourrait aider l'industriel en consentant une majora-

tion notable du prix des fournitures, destinée à aider l'industriel à amortir ses installations et son outillage.

Tels furent les procédés de participation employés par l'administration au cours de la guerre.

Avant d'exposer en détail ces différents procédés, il faut observer que l'administration pouvait recourir à l'un ou à l'autre de ces procédés, en vertu de la législation existante.

A la différence du procédé des avances, dont l'emploi par l'administration avait nécessité la modification de la législation existante, la subvention, la régie, la commandite, la majoration notable des prix n'exigeaient aucun changement dans les textes législatifs ou réglementaires.

Cette observation faite, étudions les différents procédés de participation.

I. — *Les divers modes de participation : régie intéressée ; subvention-commandite*

Les modalités et les degrés de la participation furent très variés.

Première modalité. Subvention-commandite. — L'État payait une partie des dépenses d'installation, d'agrandissement, d'aménagement, d'acquisition de l'outillage. Ce fut la subvention proprement dite.

L'avantage de l'État était triple :

1^o Les hésitations des industriels disparaissaient : la fabrication des munitions se trouvait donc, du même coup, accélérée ;

2^o Les prix payés par l'État au fournisseur pour les commandes étaient moins élevés ;

3^o Le développement même des usines et fabriques atténuait l'intensité du monopole des autres fabricants ; et ceci était de nature à diminuer les prix, d'une manière générale. Il ne faut pas l'oublier : plus une industrie est monopolisée entre les mains de quelques-uns, plus les prix sont élevés ; chaque industriel s'efforce naturellement d'obtenir les plus hauts prix.

Dans cette première combinaison, que l'on peut appeler la subvention pure et simple, l'État apparut juridiquement et financièrement non plus comme le banquier de son fournisseur, mais comme son véritable associé, un associé à responsabilité limitée, un commanditaire. Son apport était tout ou partie du matériel, de l'outillage.

Tel fut le cas, par exemple, dans les marchés où fut inscrite la clause suivante : « L'État garantit à M... l'amortissement de la moitié de la dépense effectuée pour la construction de l'usine jusqu'à concurrence du maximum de 1.000.000 de francs. A cet effet, M... fournira, dès la fin de son installation, un mémoire détaillé des dépenses effectuées, avec toutes justifications à l'appui. Après vérification de ce mémoire, la

somme dont l'État garantit à M... l'amortissement sera définitivement arrêtée. »

Deuxième combinaison. Régie intéressée. — L'État fournit toute l'installation, tout le matériel, tout l'outillage. Exemple : Dans un contrat passé avec une société fabriquant des acides, on trouve la clause suivante : « Les dépenses d'installation sont évaluées approximativement à six millions de francs. L'administration prendra à sa charge l'intégralité de la dépense réelle. »

Ici le procédé peut s'analyser en autre chose qu'une association véritable : l'industriel n'apparaît plus que comme un régisseur intéressé. En effet, les aléas de l'entreprise disparaissent pour le fournisseur : d'une part, l'État lui fournissait tout le matériel et tout l'outillage ; il prenait à sa charge l'amortissement complet des bâtiments et de l'outillage ; d'autre part, il lui fournissait tout ou partie du personnel ; enfin, il lui donnait des commandes et prenait toute sa production. Le point de savoir si l'État était l'associé commanditaire du fournisseur, ou si le fournisseur n'était qu'un régisseur intéressé dépendait naturellement de l'importance de la subvention.

Troisième modalité. — Une autre modalité consista à combiner les avances avec la participation aux dépenses d'installation. Après avoir évalué les dépenses totales de l'installation projetée, l'État faisait aux fournisseur l'avance de la somme totale, et n'obligeait le fournisseur qu'à rembourser une partie de cette somme, par exemple la moitié. Voici, par exemple, la clause inscrite dans un marché : « L'ensemble de cette installation est évalué approximativement à cinq millions, y compris les terrains. Le département de la guerre avancera à M..., qui les lui remboursera comme il est dit à l'article ..., toutes les sommes nécessaires au règlement des dépenses engagées, sauf justification dans les délais réglementaires. M... s'engage à rembourser à l'État en dix années : 1^o la moitié de la dépense effectuée pour la construction totale ; 2^o la somme payée pour le terrain.

« M... paiera donc pendant dix années dont la première commencera à courir le premier janvier qui suivra la signature de l'armistice général mettant fin aux hostilités, et le 31 décembre de chaque année pour l'année écoulée :

« 1^o Une annuité fixe égale au dixième de la somme totale à sa charge ;

« 2^o Une somme fixe calculée à raison de 5 pour 100 sur les sommes dont il n'était pas encore libéré au 1^{er} janvier de l'année écoulée, cette somme variable représentant l'intérêt de sa dette.

« Faculté est laissée d'ailleurs à M... de se libérer par anticipation à toute époque. »

Ici l'État apparaît avec une double qualité : celle de banquier pour les

avances, et celle d'associé commanditaire pour la subvention, c'est-à-dire pour les sommes non remboursables.

II. — Les majorations de prix pour amortissement

Quatrième modalité. — Une modalité plus délicate de participation de l'État aux dépenses d'installation, d'aménagement et d'outillage, fut la majoration notable du prix des fournitures payées par l'État au fournisseur (1). Il convient d'analyser avec soin cette combinaison, car elle a soulevé des difficultés.

Un des éléments du prix d'un objet fabriqué est, à coup sûr, le *tant pour cent pour amortissement*. Tout industriel sérieux, lorsqu'il établit son prix de vente, prend en considération : 1^o le prix de la matière première ; 2^o la main-d'œuvre ; 3^o les frais d'amortissement ; 4^o les frais généraux ; 5^o le bénéfice (2).

Naturellement, abstraction faite de toute exagération voulue par le fournisseur (3), le tant pour cent pour frais d'amortissement dépend d'une foule d'éléments :

- a) D'abord, la *nature de l'industrie* ;
- b) Le *prix d'acquisition, plus ou moins élevé, des installations et de l'outillage* ; en temps de guerre, par exemple, avec la hausse formidable de valeur des marchandises et de la main-d'œuvre, cet élément est particulièrement important ;

(1) Voici un exemple emprunté à un gros marché pour la fabrication de 40.000 obus de 270 mm., pour un montant total de 13.800.000 francs, sur lequel la Commission des contrats donna un avis favorable, le 16 novembre 1915 : « Le prix unitaire de 345 fr. se décompose en 295 francs pour la fabrication et 50 francs pour l'amortissement... L'amortissement de 50 francs par obus représente un total de 2.000.000 de francs, égal à 75 pour 100 environ du montant des dépenses que les titulaires déclarent avoir engagées pour création des installations mobilières et immobilières, terrains non compris, nécessaires pour l'exécution de cette commande ».

(2) C'est avec beaucoup de raison que la Commission des contrats de l'artillerie et des munitions, dans une note du 18 octobre 1915, recommanda aux Services de demander aux fournisseurs de faire connaître à l'administration la façon dont ils établissaient les prix demandés : « La Commission a précisé, dans sa note du 8 octobre 1915, des dispositions destinées à empêcher les abus (majoration injustifiée du prix des obus). Elle a demandé que les prix unitaires fussent ventilés dans les marchés pour faire ressortir les parts afférentes à l'acier, à la fabrication, à l'amortissement. Grâce à cette mesure, elle a obtenu de sensibles diminutions dans le prix des obus et évité des prolongations indues d'amortissement dissimulé dans un prix global. »

(3) Ces exagérations furent fréquentes. Aussi la Commission des Contrats, approuvée par le sous-secrétaire d'État de l'Artillerie et des Munitions, demanda-t-elle aux Services de discuter le chiffre des amortissements présenté par l'industriel dans ses propositions et d'en demander soit la réduction, soit une justification suffisante. Les Services devaient au besoin ordonner une enquête par un ingénieur attaché aux Services. Les rapports de cet ingénieur permettraient de vérifier les justifications présentées par l'industriel (voir note du sous-secrétaire d'État du 21 décembre 1915). Comme le dit le sous-secrétaire d'État dans sa note précitée, « il faut faire comprendre aux industriels que cet effort (pour serrer de plus en plus près les réalités) leur sert à se préciser à eux-mêmes les conditions d'établissement de leur production, leur sert à assurer leurs projets sur de meilleures bases et, par là, à entreprendre des fabrications dans des conditions techniques et économiques à la fois meilleures pour eux, en même temps que pour l'État et la Nation. »

c) *L'intensité de la production* : l'usure de l'outillage sera parfois plus ou moins rapide. Ceci, d'ailleurs, n'est pas toujours vrai. Certains outillages se détériorent beaucoup moins lorsqu'ils fonctionnent d'une manière continue que lorsqu'ils ont des arrêts ;

d) *L'habileté plus ou moins grande de l'industriel et de son personnel* : un industriel absolument rompu à la technique d'une fabrication est, à cet égard, dans une meilleure situation qu'un industriel novice, même très intelligent ;

e) *La valeur vénale ou d'utilisation des installations après la cessation de la fabrication*. Il est certain, par exemple, que les terrains sur lesquels est construite une usine peuvent ou bien augmenter ou bien diminuer de valeur ; mais toujours une certaine valeur subsiste. Il n'en est pas de même des installations et des aménagements. Si, par exemple, un industriel installe dans une cour une grande cuve en ciment, et que, ultérieurement, il cesse la fabrication pour laquelle la cuve avait été construite, non seulement la cuve ne représente pour lui aucune valeur vénale, mais encore elle représente une dépense à faire pour la remise en état du terrain.

Un autre exemple typique est celui des tours à faire des obus. De plus en plus, on renonça aux obus forés. Il est manifeste que la valeur des tours perdit, par cela même, de sa valeur d'utilisation.

Ce n'est pas tout. Lorsqu'un industriel a ainsi déterminé les différents éléments qui concourent à la fixation du coût de production et du prix de vente, il est bien évident qu'il ne s'agit pas là, dans son esprit, de valeurs invariables. Ce sont simplement des éléments d'appréciation, des calculs approximatifs, d'une utilité incontestable, d'une nécessité indéniable, mais enfin, uniquement des calculs de prévision permettant à l'industriel de se faire une idée sur le sort de l'entreprise qu'il a l'intention de commencer. Lorsque ainsi il est arrivé à fixer un prix de vente, il suppose que, dans la réalité, les différents éléments de calcul se vérifieront. Or, après coup, il peut arriver que l'industriel constate qu'il a compté trop ou pas assez pour l'amortissement, trop ou pas assez pour la main-d'œuvre, trop ou pas assez pour les matières premières ; qu'il a négligé de faire intervenir dans son calcul certains aléas de la fabrication ou, à l'inverse, que les aléas qu'il a prévus ne se sont pas produits (malfaçon, mise en train, etc.). Comme il est infiniment probable que les prévisions ne tourneront pas toutes contre ou pour l'industriel, il est sous-entendu que les profits imprévus seront compensés par les pertes imprévues ; l'important, pour l'industriel, est que l'entreprise se solde, tout compte fait, soit par le bénéfice escompté, soit par un bénéfice supérieur. Mais il est manifeste — et l'expérience l'a prouvé — que l'entreprise peut se solder par un bénéfice inférieur ou même par une perte.

On voit donc que, avant de dire que le tant pour cent assigné dans le calcul à l'amortissement est vraiment excessif et extraordinaire, il faut attendre le résultat définitif de l'entreprise. *Si l'entreprise se solde par un bénéfice très supérieur à celui qui avait été prévu, alors seulement il est légitime de maintenir que le tant pour cent pour amortissement était vraiment excessif.* Pour un industriel, pour un particulier, un prix n'est majoré qu'autant qu'il lui laisse un *bénéfice excessif*. Peu lui importe que les industriels voisins fassent, avec ce même prix de vente, des gains considérables. La seule question qui l'intéresse est de savoir si, lui, industriel plus ou moins habile, plus ou moins novice, pourra, en vendant son produit à tel prix, même supérieur à celui fixé par d'autres fabricants, réaliser un bénéfice raisonnable.

Sous un régime de libre concurrence, sur un marché donné, deux lois économiques président à la fixation des prix :

1^o *Pour des produits de même nature et de même qualité, il n'y a qu'un seul prix.* Cette loi, dite de l'unité de prix ou encore loi d'indifférence, est un effet des rapports entre l'offre et la demande ;

2^o *Le prix de vente est le prix auquel l'offre et la demande se correspondent exactement : ce prix d'égalité oscille autour du coût de production.* C'est la loi dite de la gravitation du prix autour du coût de production, laquelle est une conséquence directe du régime de la libre concurrence.

Or, pendant la guerre, et plus particulièrement en France, pour la fabrication des engins de guerre, les conditions économiques requises pour que ces lois puissent jouer n'existaient pas. *Il n'y avait pas libre concurrence.* D'une part, étant donné les besoins illimités de l'État en fait d'engins de guerre, des demandes illimitées se trouvaient en présence d'offres limitées : il n'y avait pas un point d'équilibre. L'État était disposé non seulement à acheter toutes les munitions de guerre qu'on lui offrait de produire, même à un prix très élevé (1), mais encore il encou-

(1) Cette situation de fait est très bien mise en relief dans un avis, qui n'est pas isolé, donné par la Commission des contrats de l'artillerie et des munitions sur un projet de marché pour la fabrication de 40.000 obus de 270 mm., pour un montant total de 13.800.000 francs (Avis du 16 novembre 1915) : « Le prix de 295 francs pour la fabrication d'un obus explosif vide de 270 mm. en acier par forgeage est élevé ; mais il résulte des explications fournies par le Service des Forges qu'il marque l'extrême limite des concessions des titulaires (du marché) ; il conviendra, du reste, de provoquer, par une dernière démarche en faveur d'un abaissement de prix, une déclaration catégorique et par écrit de MM. à ce sujet. Il faut envisager d'une part, que le nombre des industriels outillés et compétents pour la fabrication des obus de 270 est restreint, surtout pour une production journalière qui, de mars à septembre 1916, s'élèverait de 35 à 250 obus. D'autre part, le prix de fabrication est supérieur aux limites fixées par la Commission des contrats dans sa note du 6 octobre 1915, les marchés antérieurs passés avec d'autres industriels stipulant des prix encore supérieurs... Le principe qui domine toute la question est la nécessité absolue d'une production intensive et sans cesse croissante d'obus, réclamée par le haut commandement. Vu le petit nombre d'industriels outillés pour la fabrication des munitions d'artillerie, l'État a dû faire appel à tous les industriels qui étaient en mesure de travailler les métaux. Il s'ensuit que la très grande majorité des fabricants d'obus ont dû créer de toutes pièces un matériel et un outillage spéciaux. Ceux-

rageait à produire à un prix très élevé : *l'élévation des prix n'exerçait donc aucune influence prohibitive sur la demande.*

D'autre part, le coût de production des produits n'était pas, ne pouvait pas être le même pour tous les producteurs, puisqu'ils étaient inégalement exercés et outillés pour la fabrication ; et cette inégalité ne tendait pas à disparaître, car l'État non seulement était disposé à payer des prix différents pour des produits de même nature et de même qualité, mais encore il prêtait son concours financier aux industriels afin de les inciter à produire, bien que le coût de production dût être plus élevé. Il en résulte que, *pendant la guerre, ni la loi d'uniformité des prix, ni la loi de gravitation des prix autour du coût de production ne trouvèrent à s'appliquer.*

Encore une fois : 1^o l'élévation du coût de production pour certains industriels n'empêcha pas les industriels de produire ; ils y furent même incités puisque l'État leur ouvrait un débouché assuré : la loi de gravitation des prix autour du coût de production ne s'appliqua donc pas ;

2^o Pour la même raison, les prix de vente des produits de même nature et de même qualité ne fut pas uniforme sur le marché français.

Il n'y a pas lieu de développer davantage ces considérations économiques. Elles suffisent à montrer que, pour connaître les raisons économiques et financières d'une majoration notable des prix demandés par un industriel donné pendant la guerre, il faut se livrer à un examen approfondi et faire une enquête minutieuse et détaillée sur les conditions de la production *chez cet industriel*. Cet examen fait apparaître que, pour toutes les industries produisant des objets de même nature et de même qualité, chacun des éléments qui contribuent à donner le coût de production et le prix de vente n'a pas eu la même importance. Il faut tenir compte de l'habileté professionnelle de l'industriel. Il faut prendre en considération la valeur vénale ou d'utilisation des installations après la cessation de la fabrication : cette valeur a pu être nulle pour un industriel occasionnel, c'est-à-dire qui n'avait pas l'intention de continuer la fabrication de guerre, alors qu'elle a été considérable

mêmes qui fabriquaient déjà des obus avant la guerre ont été obligés d'augmenter leurs matériel et outillage existants dans une mesure hors de proportion avec les besoins du temps de paix. »

Voyez aussi la note du S.-S. d'État, du 21 décembre 1915 : « Vous indiquerez... que vous n'avez pu obtenir de l'industriel qu'il y consente (aux concessions demandées), et que, comme nous sommes dominés par la nécessité de produire et d'aboutir, nous sommes bien alors contraints de passer par ses exigences. Je ne doute pas, certes, que vous n'ayez pas fait tout l'effort nécessaire pour obtenir ces concessions ; mais s'il a échoué, il importe de le constater par écrit... Il importe, en effet, *tant pour le présent que pour l'avenir*, de prendre acte explicitement et à chaque fois, lorsque nous nous trouvons acculés à une telle situation, il importe, dans ces cas, de montrer aux industriels, par notre ténacité, par notre insistance à plusieurs degrés, que nous ne cédon qu'à la limite et par la force des circonstances, et il importe, *pour réserver l'avenir*, que le dossier même témoigne de ces efforts, de leur répétition, et fasse bien ressortir que, s'il n'avait pas été passé outre, le contrat n'aurait pas été entrepris et aurait manqué à la Défense nationale. »

pour l'industriel qui, après la guerre, a encore produit des munitions. Ce ne sont là que des exemples d'éléments personnels, dont il est impossible de faire abstraction.

La conséquence immédiate, inéluctable, c'est que la *fixation, même approximative, d'un tant pour cent pour frais d'amortissement ne pouvait pas être la même pour tous les industriels, même fabriquant des produits de même nature et de même qualité*. On ne saurait trop le répéter : pendant la guerre, on n'était pas dans des circonstances normales. Il ne s'agissait pas d'industriels choisissant librement une entreprise à leurs risques et périls, obligés, par conséquent, de ne pas dépasser certaines limites, sous peine de devoir renoncer à leur entreprise. Il s'agissait d'industriels sollicités par l'État, vivement encouragés par l'État, financièrement aidés par l'État, en vue de produire, pour le service de la Défense nationale, des munitions de guerre. L'État avait intérêt à payer les fournitures de guerre *même très cher*, s'il n'y avait pas pour lui moyen de les obtenir à meilleur compte.

Ceci posé, lorsque l'État a consenti une majoration notable du prix destiné à tenir compte à l'industriel de l'élément « frais d'amortissement », il faut bien se garder de dire que, dans tous les cas, l'État a mis une richesse dans le patrimoine de l'industriel et est devenu ainsi l'associé, le commanditaire de l'industriel. Il se peut, au contraire, que cette majoration considérable du prix n'ait mis absolument aucune valeur pécuniaire dans le patrimoine de l'industriel. Il se peut qu'elle ait été justement la condition indispensable pour que l'entreprise ne se soldât pas par une perte, la condition sans laquelle un industriel novice dans la fabrication ne se serait pas lancé dans la production des engins de guerre. Tel fut, par exemple, le cas de l'industriel qui ne voulait pas continuer la fabrication après la guerre, qui était certain de ne pas trouver à vendre son outillage, ou qui même serait obligé de faire des dépenses pour démolir l'installation de guerre et pour remettre les choses en état (1).

Dans ce cas, même si l'État avait payé une majoration de prix égale aux 100 pour 100 de l'installation et de l'outillage, on ne peut pas dire qu'il avait mis quoi que ce soit dans le patrimoine de l'industriel. Juridiquement et financièrement, il avait mis zéro. L'État, dans ce cas, n'était à aucun titre l'associé de l'industriel, autorisé à réclamer une

(1) C'est ce qu'a fait remarquer justement la Commission des contrats de l'artillerie et des munitions dans son avis du 16 novembre 1915 : « Après la guerre, soit par défaut d'utilisation, soit par usure excessive provenant d'un travail de jour et de nuit poussé au maximum de rendement, ce matériel et cet outillage supplémentaires auront perdu une part très considérable de leur valeur. Certaines machines seront réduites à la valeur des vieux matériaux. » Cet avis a été approuvé par le S.-S. d'État de l'artillerie et des munitions (note du 21 décembre 1915 à M. le directeur général des fabrications de l'artillerie).

part dans les bénéfices de l'entreprise. C'est ce qu'a reconnu la loi du 28 septembre 1915. lorsque, posant le principe d'une redevance, c'est-à-dire d'une part dans les bénéfices, elle en subordonnait l'exigence à la condition que les installations créées ou développées avec le concours pécuniaire de l'État conservaient une valeur d'utilisation pour l'industriel (1).

Ce texte formulait une solution tout à fait raisonnable. Même lorsque la majoration notable du prix pour amortissement aboutit à placer dans le patrimoine de l'industriel une valeur, pour calculer exactement l'importance de cette valeur il faut, déclarait le législateur, rechercher uniquement la valeur d'utilisation de l'outillage après l'exécution de la commande (2). *Et cette valeur devra être appréciée non pas d'une manière absolue, mais d'une manière relative, par rapport à l'industriel considéré.*

Il faudrait donc se garder de dire que cette valeur était mesurée par les sommes que l'État, sous la forme de majoration notable des prix, avait payées pour les dépenses d'installation ou de développement de l'outillage. Par exemple, il se peut que le tant pour cent légitime pour amortissement, s'il s'agit d'un industriel ayant constitué son outillage avant la guerre, soit de 25 pour 100 (maximum normal dans l'industrie). Étant donné la hausse des prix en temps de guerre, il se peut qu'un industriel faisant des installations nouvelles et acquérant un outillage nouveau soit obligé de compter 40, 50 ou 60 pour 100 de frais d'amortissement. La valeur mise dans le patrimoine de l'industriel n'était évidemment pas la différence entre 25 pour 100 et 40, 50 ou 60 pour 100 (3).

En définitive, en combinant toutes ces considérations et d'autres du même ordre que l'expérience ou l'examen des situations particulières peut faire apparaître, on est amené à dire *qu'il n'est pas possible de déclarer à priori que toute majoration même notable des prix de fournitures accordées par l'État pour aider un industriel à amortir ses installations, a fait*

(1) ART. 9, 2 : « Les contrats donnant lieu à avances devront, en outre, comporter le principe d'une redevance ultérieure fondée sur la valeur d'utilisation des installations conservées par les industriels. »

(2) C'est ce qu'a fait remarquer la Commission des contrats de l'artillerie et des munitions dans son avis du 16 novembre 1915 : « En fixant la diminution entre 70 et 80 pour 100 des dépenses engagées et, par suite, la valeur des installations après la guerre entre 20 et 30 pour 100, la Commission a jugé se conformer à la réalité et faire une appréciation équitable, sauvegardant les intérêts pécuniaires de l'État sans léser ceux des très nombreux industriels qui ont répondu à son appel. » Cet avis a été approuvé par le S.-S. d'État (note du 21 décembre 1915 à M. le directeur général des fabrications de l'artillerie).

(3) C'est ce qu'a fait observer la Commission des contrats de l'artillerie et des munitions dans l'avis précité du 16 novembre 1915 : « Il est juste de tenir compte aux fournisseurs d'une quotité du prix d'achat égale au montant de la moins-value résultant à la fois de l'usure exceptionnelle de l'outillage et du cours anormal (au moins 30 pour 100 de hausse) auquel cet outillage a dû être acquis. »

de l'Etat un associé autorisé à réclamer, sous une forme ou une autre, le partage des bénéfices proportionnellement aux sommes dépensées par lui. Cela n'est pas du tout certain. Et, d'autre part, l'importance de l'apport financier fait par l'Etat pour amener un industriel à fabriquer un certain produit a varié suivant les cas. C'est une question à résoudre espèce par espèce.

Étant donné ces constatations et ces difficultés d'appréciation, d'évaluation, quel est donc l'avantage qu'avait l'État à encourager la production des munitions par le procédé de la majoration notable des prix ? Des combinaisons plus simples et plus claires, telles que la subvention-commandite et la régie, n'étaient-elles par préférables, par cela même qu'elles ne laissaient place à aucune équivoque ?

La réponse semble devoir être affirmative.

Pourtant, *le procédé de la majoration notable des prix n'a pas que des inconvénients*. Manié avec habileté, il pouvait être, pour l'État, une source de bénéfices. Par exemple — et ce fut le cas ordinaire — il peut être stipulé que les prix ne seront majorés que pour la première commande, ou même pour telle partie de la première commande ; pour les commandes ultérieures, ou même pour les autres parties de la première commande, les prix seront notablement réduits. Or, bien que l'État eût été amené, par la nécessité de la guerre, à payer à certains industriels des prix très élevés, son intérêt manifeste était que ces prix élevés fussent très exceptionnels. *Si un grand nombre de fournisseurs, pour telle et telle raison, vendaient leurs fournitures très cher, il était difficile d'obtenir, des fournisseurs capables de produire à bien meilleur compte, des prix se rapprochant de leur coût de production.* Par l'effet de la guerre, la fabrication des engins de guerre tendait vers le monopole, et les prix avaient, par suite, une tendance à être des prix de monopole, et non des prix gravitant autour du coût de production, à permettre aux industriels exercés et outillés avant la guerre de percevoir une « rente », une rémunération supérieure au taux normal. Voilà pourquoi l'État avait intérêt à provoquer, autant qu'il le pouvait, la diminution du coût de production chez les industriels non exercés. *Cette diminution tendait à empêcher l'élévation excessive des prix de vente de la part des industriels exercés, à éliminer les « rentes » au sens économique du mot.* L'élimination des « rentes », dans la mesure où on l'a obtenue, a réalisé pour l'État une grande économie.

Voilà l'utilité principale du procédé de la majoration notable des prix des premières commandes, combinée avec une diminution du prix des commandes ultérieures.

Cette utilité était-elle suffisante pour contrebalancer les inconvénients du procédé ? Ceci est une question discutable.

III. — *Conclusion*

En résumé, la participation financière de l'État aux dépenses d'installation et d'outillage s'est manifestée sous des formes très variées qui ont fait de l'industriel, soit un régisseur intéressé, soit un associé commandité.

Pour déterminer si et dans quelle mesure l'État a été le commanditaire d'un industriel, il faut analyser attentivement la forme de la participation financière de l'État, et aussi la valeur pécuniaire qui, en définitive, a été mise par l'État dans le patrimoine de l'industriel. Cette analyse faite, alors et alors seulement, il est possible de dire si et dans quelle mesure l'État était légitimement fondé à réclamer après l'exécution de la commande, pendant ou après la guerre, quelque chose à l'industriel, — en particulier, une participation quelconque aux bénéfices que donnerait l'industrie après la commande ou après la guerre.

IV. — *Avantages stipulés par l'administration en considération de la participation financière de l'État aux dépenses d'installation et d'outillage. — La lettre de la Commission des contrats du 22 septembre 1915.*

Le décret du 15 juillet 1915 n'avait rien prescrit à l'administration touchant les avantages à réserver à l'État, en considération de sa participation financière aux dépenses d'installation et d'outillage.

Naturellement, c'était le droit et le devoir de l'administration de ne pas attendre d'injonction impérative à cet égard, de la part du législateur (loi ou décret). Du moment que la participation financière de l'État s'analysait en une régie ou en une commandite, *c'était le devoir strict des services de l'administration de la guerre de stipuler, des industriels contractants, des avantages corrélatifs au profit de l'État.*

C'est ce qui fut fait de très bonne heure par certains services dans certains marchés. C'est ainsi que, dès le mois d'avril 1915, l'administration, dans un contrat passé avec une société fabriquant de l'oléum, stipulait qu'« en considération de la part des dépenses d'installation prise par l'État, la société fournirait, au cas où l'État le lui demanderait et jusqu'en 1920, huit cents tonnes par mois au prix du marché ».

Le 14 septembre 1915, l'État ayant très largement contribué pécuniairement à transformer une fabrique de cellulose en fabrique d'oléum, le marché réservait à l'État la propriété des appareils avec faculté de rétrocession au fournisseur.

Une autre convention pour fourniture d'oléum, dans laquelle l'État s'engageait à payer les constructions, stipulait l'exploitation en régie intéressée pendant trente ans.

Le 30 septembre 1915, dans un marché de fourniture d'acide sulfurique, l'administration fit accepter par le contractant une clause aux termes de laquelle, « en considération des dépenses d'installation payées par l'État », l'industriel « s'engageait, tant qu'il utiliserait l'installation et pendant une durée maximum de vingt années, à payer une redevance annuelle de 5.000 francs ».

Mais ces stipulations n'étaient pas aussi fréquentes qu'il aurait été légitime de l'espérer.

Aussi, dès sa création, la *Commission des contrats* de l'artillerie et des munitions s'efforça de modifier, sur ce point, les habitudes des services de la guerre.

Dans une *lettre* adressée au sous-secrétaire d'État de l'Armement et des Munitions, en date du 22 septembre 1915, le président de la Commission des contrats, M. Claveille, faisait les propositions suivantes : « Dans le cas où l'exécution du marché exige la création d'une usine nouvelle ou d'installations importantes, dont l'amortissement intervient en totalité ou pour une notable partie dans les prix payés par l'État, qu'il y ait ou non avance de fonds par la Guerre, la Commission estime que le service doit insérer dans le marché les stipulations suivantes :

« 1^o Faculté, pour la guerre, de reprendre les dites installations, à titre gratuit dans le cas d'amortissement intégral ou, dans les autres cas, moyennant le versement d'une somme déterminée par le contrat et égal au coût réel de l'usine, diminué de la valeur de la fraction déjà amortie ;

« 2^o Droit d'imposer à l'industriel de continuer ses fournitures suivant une échelle de prix décroissants, pendant le temps jugé nécessaire par la Guerre, ou bien de spécifier qu'à l'expiration du premier contrat la fabrication continuera, durant le laps de temps fixé par l'administration, la différence entre le prix courant des mêmes fournitures et leur prix de revient réel à l'usine considérée étant partagée dans une proportion à déterminer (moitié, par exemple), entre l'État et l'industriel, celui-ci assumant, en fait, la direction de la fabrication, la Guerre contrôlant tous les éléments de sa comptabilité, et la part de bénéfice revenant à l'industriel étant payée avec des bons de la Défense nationale, remboursables à un an et non négociables. En outre, s'il s'agit d'une usine construite avec les fonds de l'État et dont la totalité de la production n'est pas réservée à la Guerre par le contrat, l'administration doit non seulement appliquer les principes précédents, mais encore exiger une participation dans les bénéfices que l'usine, payée par elle, procurera à l'industriel, pendant une période déterminée et au moins jusqu'à la cessation des hostilités. »

Ces propositions furent *approuvées* par le sous-secrétaire d'État, le 25 septembre 1915.

V. — *Critiques des propositions contenues dans la lettre de la Commission des Contrats en date du 22 septembre 1915.*

Les propositions contenues dans la lettre du 22 septembre 1915 doivent être *approuvées* dans leur principe. Elles sont l'application pratique de l'idée fondamentale développée plus haut : toutes les fois que l'Etat, en payant, d'une manière ou d'une autre, tout ou partie des dépenses d'installation et d'outillage, met définitivement dans le patrimoine d'un industriel une valeur pécuniaire, il est légitime, il est équitable que l'État stipule, en échange, des avantages. *En ce qui concerne la participation financière de l'Etat sous la forme de régie ou de subvention-commandite, les propositions de la Commission des contrats peuvent, semble-t-il, être acceptées sans réserve.*

Toutefois, sur un point important, la lettre de la Commission des contrats soulève quelques observations et des réserves.

C'est en ce qui touche les avantages à stipuler par l'État *au cas de majoration notable des prix.*

A mon avis, les propositions de la Commission, pour cette hypothèse, étaient beaucoup trop rigides. Elles ne tenaient pas assez compte des considérations développées plus haut sur le procédé de la majoration notable des prix. Plus souples, plus conformes à la réalité, plus équitables sont les indications contenues dans un *avis ultérieur de la Commission des contrats, celui du 16 novembre 1915*, rapporté plus haut (*supra*, p. 148, note 2).

On ne saurait trop le répéter : le procédé de la majoration notable des prix est d'une analyse très délicate, d'un maniement très difficile. Étant donné l'incertitude des calculs, surtout en temps de guerre, il n'était pas aisé de faire admettre, par les industriels auxquels ces majorations de prix étaient consenties, qu'elles étaient un véritable apport de l'État dans l'entreprise et que l'État devait être considéré non pas comme un acheteur pur et simple de marchandises, mais comme un associé, un commanditaire de l'entreprise. Si donc l'administration se servait de ce procédé pour encourager la production nationale des munitions de guerre, elle devait s'attendre à des résistances très vives, et même à des refus très nets au moment où elle voudrait stipuler les avantages soi-disant correspondant à son apport, à sa commandite. *Elle courait le risque de décourager les industriels* (1). Dans le cas d'avance propre-

(1) C'est ce que n'a pas manqué de signaler la Commission des contrats de l'artillerie et de munitions dans son avis du 16 novembre 1915 : « C'est ainsi seulement (c'est-à-dire en n'ayant pas d'exigences exagérées pour l'évaluation de l'enrichissement procuré à l'industriel par la participation de l'État aux dépenses d'installation sous forme de majoration notable des prix) qu'il a

ment dite, de subvention proprement dite, de régie intéressée proprement dite, le rôle juridique et financier de l'État apparaissait très nettement, et il fut relativement facile de débattre les clauses se rattachant à ce rôle. Il n'en était plus de même lorsqu'il s'agissait de majoration notable du prix des fournitures.

Ce n'est pas à dire, d'ailleurs, que jamais, en aucun cas, le procédé de la majoration notable des prix des fournitures livrées à l'État ne devait être considéré comme une commandite et que la participation de l'État aux dépenses d'installation ou de développement de l'outillage n'aboutissait jamais à mettre définitivement une valeur dans le patrimoine de l'industriel. Si, de l'examen attentif des circonstances de l'affaire, il découlait que l'État était vraiment un associé commanditaire de l'industriel, alors, mais alors, seulement, il convenait de tirer de cette constatation les conséquences légitimes et équitables.

Voilà, à mon avis, l'importante réserve qu'il convient de faire sur les propositions contenues dans la lettre de la Commission des contrats en date du 22 septembre 1915.

Le Parlement eut la préoccupation de résoudre la difficulté. Mais, outre qu'il n'est pas bien sûr qu'il en ait vu tous les aspects, il lui était manifestement impossible de le faire dans un texte législatif, forcément très rigide.

Ceci nous amène à la loi du 28 septembre 1915.

VI. — *La loi du 28 septembre 1915 et la participation aux bénéfices*

La loi du 28 septembre 1915 formula dans les § 2, 3 et 4 de l'art. 9 une règle catégorique, dont le Parlement prescrivit l'observation *immédiate* par l'administration : « Les contrats donnant lieu à des avances devront, en outre, comporter le principe d'une redevance ultérieure fondée sur la valeur d'utilisation des installations conservées par les industriels, redevance dont le taux et la durée seront fixés soit à l'amiable, soit par voie d'arbitrage dans l'année qui suivra la cessation des hostilités. Il ne pourra être dérogé aux dispositions précédentes qu'en vertu d'un décret délibéré en Conseil des ministres et contresigné par le ministre des Finances et le ministre de la Guerre. Un décret rendu en Conseil d'État déterminera la rédaction type des clauses à insérer à cet effet dans les contrats. »

été possible d'encourager les industriels et d'amener la multiplication des offres, qui est une question vitale pour le pays... Il serait dangereux, au point de vue des intérêts supérieurs de la Défense nationale, d'ajouter à cette mesure (ventilation des prix unitaires dans les marchés de façon à faire ressortir les parts afférentes à la matière première, à la fabrication, à l'amortissement) des conditions irritantes susceptibles de décourager la bonne volonté de notre industrie. »

L'idée qui est à la base de cette disposition n'est pas douteuse. Toutes les fois que l'État prend à sa charge, sous une forme quelconque, tout ou partie des dépenses d'installation ou de développement de l'outillage, l'administration doit stipuler de l'industriel un avantage corrélatif à payer à l'État. Elle doit en inscrire sinon toutes les modalités, du moins le *principe* dans le *contrat lui-même*. D'ailleurs, elle ne doit le faire qu'au cas où l'installation conserverait, en définitive — pendant ou après la guerre — pour l'industriel intéressé, une *valeur vénale ou d'utilisation* des installations conservées par l'industriel.

Cette prescription est *très légitime et très raisonnable* (1).

On peut formuler, comme suit, le régime établi par la loi du 28 septembre 1915, art. 9 § 2, 3 et 4, en ce qui concerne les avantages à réserver à l'État à raison de sa participation financière aux dépenses d'installation et d'outillage.

Première règle. — Toutes les fois que, dans un contrat pour la fourniture d'engins de guerre au sens large du mot, l'État s'engage à payer, sous une forme quelconque (régie, subvention-commandite, majoration notable des prix), tout ou partie des installations ou de l'outillage, l'administration a l'obligation de rechercher, au moment même où le contrat est passé, si une valeur sera ainsi mise définitivement par l'État dans le patrimoine de l'industriel et quelle est l'importance de cette valeur.

Deuxième règle. — L'administration a ensuite l'obligation stricte de chercher et d'inscrire dans le contrat, comme contre-partie de cette valeur, la combinaison qui procurera à l'État le plus d'avantages. Naturellement, il est impossible de déterminer une combinaison uniforme, applicable à tous les cas : tantôt ce sera une clause de rachat par l'État après

(1) Il faut d'ailleurs faire les réserves les plus expresses sur la rédaction du texte législatif, à cause de l'incorrection manifeste de certaines des formules employées.

1° Le 2 de l'art. 9 a le tort de qualifier d'« avances » la participation financière de l'État aux dépenses d'installation et d'outillage :

2° Le texte a aussi le tort d'appeler « redevance » l'avantage à réserver, dans tous les cas, à l'État. Il est évident que cet avantage ne devait pas, ne pouvait pas, dans tous les cas, être une redevance, c'est-à-dire une certaine somme d'argent ou une certaine quantité de produits à verser par l'industriel à l'État, périodiquement, pendant un certain nombre d'années. Il se peut que les intérêts de l'État et de l'industriel fussent mieux sauvegardés par d'autres combinaisons ; par exemple, le rachat par l'État, la reprise gratuite par l'État, la faculté de reprise par l'industriel, le paiement à l'État d'un capital par l'industriel, l'obligation par l'industriel de fournir à l'État une certaine quantité de produits, pendant un certain nombre d'années, à un prix déterminé, une diminution notable du prix de vente pour les commandes subséquentes, etc. ;

3° Le texte de l'art. 9 a encore le tort de *sembler* renvoyer après la guerre le paiement à l'État des avantages à stipuler. Il se pouvait, il était même désirable, que le bénéfice de ces avantages fût assuré à l'État le plus tôt possible, au cours même de la guerre. Exemple : diminution notable des prix des fournitures au cours de la guerre ;

4° L'article 9 semble croire qu'il était possible pratiquement d'inscrire, dans un contrat, le « principe » d'une redevance à déterminer ultérieurement : Il y a là un aléa que bien peu d'industriels voulurent courir.

la guerre (1), à un prix aussi peu élevé que possible ; tantôt la reprise pure et simple par l'État des installations après la guerre ; tantôt l'obligation pour l'industriel de payer après la guerre un capital (2) ; tantôt l'obligation pour l'industriel de payer après la guerre, pendant un certain nombre d'années, une certaine somme d'argent ; tantôt l'obligation pour l'industriel de fournir à l'État, soit pendant la guerre, soit même après la guerre pendant un certain temps, une certaine quantité de produits à un prix de faveur (3), etc., etc.

Ce sont les services techniques qui sont les mieux placés pour dire quelle est la combinaison la plus avantageuse. Il devront tenir compte de certaines considérations, en particulier des considérations suivantes :

1^o Ne pas choisir la combinaison de reprise ou de rachat, lorsque l'État n'aura rien à faire des installations après la guerre ;

2^o Ne pas stipuler facilement la fourniture, après la guerre, de produits à un certain prix : il se peut que le régime de la libre concurrence fasse tomber, après la guerre, les prix au-dessous de ceux qui auront été prévus ;

3^o Stipuler, le plus possible, des *avantages réalisables immédiatement*, dès le temps de guerre : en particulier, diminution considérable des prix ultérieurs. C'est même la combinaison qui sera ordinairement la plus avantageuse pour l'État ; non seulement elle permettra de liquider tout de suite la situation, mais encore elle allègera les très lourdes charges que la guerre fait peser sur la trésorerie de l'État.

Troisième règle. — Autant que possible, l'administration et l'industriel contractant devront se mettre *tout de suite* d'accord sur toutes les modalités de l'avantage fait à l'État et les inscrire *dans le contrat*. Si l'on n'y parvient pas, l'administration et l'industriel se contenteront d'inscrire, dans le contrat, le *principe* et la *nature* de l'avantage, sauf à en faire déterminer l'importance, après la guerre, par des arbitres : ces arbitres devront prendre pour base de leurs calculs la valeur réellement et définitivement mise par l'État dans le patrimoine de l'industriel, cette valeur étant appréciée non pas d'une manière absolue, mais d'une manière relative par rapport à l'industriel considéré.

Il y avait là un vœu bien platonique du législateur. Il ne suffisait

(1) Exemple : Avis de la Commission des contrats du 16 novembre 1915, à propos d'un marché pour la fabrication d'obus : « Pour donner satisfaction, dans toute la mesure possible, aux besoins éventuels de l'État après la guerre, il y a lieu de stipuler la faculté, pour ce dernier, de reprendre le matériel et l'outillage en rachetant la part non amortie par lui, sur des bases d'ores et déjà fixées. »

(2) Exemple : marché (du Service de l'aéronautique) avec une société pour l'installation d'une usine d'oxygène comprimé, soumis à la Commission des contrats le 1^{er} janvier 1916 : « Toutes les installations seront la propriété de l'État pendant toute la durée de la guerre et deviendront, après les hostilités, la propriété de la Société l'O. moyennant le rachat fixé à 125.000 francs. »

(3) Voyez la clause de location avec participation aux bénéfices après la guerre, rapportée en annexe (n^o 7, p. 24 et 25) dans la note du Contrôle en date du 24 octobre 1915.

pas, en effet, au législateur d'édicter cette prescription pour qu'elle fût appliquée. Pour lui donner une valeur pratique, il fallait être deux. Or, il apparut tout de suite que les industriels ne voulaient pas courir les aléas inhérents à cette clause et s'exposer aux ennuis certains qu'un arbitrage probable ne manquerait pas de leur procurer.

Quatrième règle. — L'obligation ainsi imposée à l'administration est *stricte*. Lorsque l'administration estimera, pour une raison quelconque, qu'il n'y a pas lieu de stipuler d'avantage pour l'État, *elle devra provoquer un décret spécial*. Ce décret devra être délibéré en Conseil des ministres et contresigné par le ministre des Finances et le ministre de la Guerre.

Le Parlement s'est fait illusion sur la valeur pratique de cette procédure : le Conseil des ministres n'a jamais engagé une discussion véritable sur les projets qui lui étaient soumis. La prescription de la loi n'a pas eu d'autre résultat que de retarder la passation des marchés. L'examen de la Commission des contrats eut une efficacité plus grande.

Cinquième règle. — *Le régime établi par la loi du 28 septembre 1915 est obligatoire pour l'administration depuis la promulgation de la loi, c'est-à-dire depuis le 30 septembre 1915.* Sans doute, la loi de 1915 renvoyait la rédaction des clauses types à un décret en Conseil d'État. Cela ne signifiait pas du tout que, jusqu'à cette rédaction, la mise en vigueur de la loi était suspendue. Cela voulait dire que, jusqu'à ce que le décret en Conseil d'État eût fourni à l'administration les clauses types, c'étaient les services de la guerre qui devaient rédiger ces clauses.

Cette solution ne fut pas adoptée (1) tout d'abord par l'adminis-

(1) Avis de la Commission des contrats du 4 décembre 1915 : « La Commission avait formulé un certain nombre de modifications à apporter, dont trois impératives, et les trois autres (parmi lesquelles une clause relative aux avantages à réserver à l'État à raison de sa participation aux dépenses d'installation et d'outillage d'une usine d'obus de 270 mm.) constituaient surtout, dans l'esprit de la Commission, des indications au Service en vue des marchés à venir. La Commission ne faisait, en ce qui concerne le présent marché, qu'inviter le Service à négocier pour les obtenir, mais sans qu'elles fussent obligatoires et que le sort du marché en dépendit. Par leur lettre du 1^{er} décembre MM. B. et V. ont accepté..., mais ont déclaré ne pouvoir souscrire aux autres modifications (en particulier, reprise éventuelle par l'État des installations en fin de guerre.) Les modifications acceptées étant les seules péremptoires, le marché peut être approuvé, sans qu'il y ait lieu d'exiger les autres.. »

Il semble que le S. S. d'État de l'artillerie et des munitions ait partagé cette manière de voir : l'administration doit faire effort pour obtenir l'insertion de la clause ; si elle n'y parvient pas, on peut passer outre ; mais il importe de constater expressément et par écrit pourquoi ce résultat n'a pas été obtenu. Dans une note du 21 décembre 1915, adressée par le S.-S. d'État au directeur général des fabrications de l'artillerie, il est dit : « La Commission des contrats a toujours maintenu, comme la Direction du contrôle, que la part non amortie du matériel et de l'outillage, fût stipulée rachetable, à la volonté de l'État, à la fin des fabrications. C'est sur ce dernier point... qu'il me paraissait y avoir lieu de faire effort, pour obtenir une modification conforme du marché. Cependant vous me proposez de passer outre sur ce point pour une première raison — le profit très contestable, à votre avis, que l'État pourrait retirer de ce matériel et de cet outillage — et pour cette autre, qu'étant donné la durée déjà longue des pourparlers, il a été pratiquement impossible d'amener l'industriel à cette conception. Mais ces deux raisons me paraissent se contredire, car s'il ne peut

tration et par la Commission des contrats : la stipulation d'un avantage fut déclarée facultative pour l'administration. Celle-ci dut s'efforcer de l'obtenir. Lorsqu'elle n'y réussissait pas, elle constatait expressément et par écrit dans le dossier, pourquoi elle n'y avait pas réussi.

Le Conseil d'État ne mit aucune précipitation dans la rédaction des clauses types. Le décret ne parut qu'en 1916 (1).

En fait, il était bien difficile de satisfaire aux exigences du Parlement. Étant donné la très grande variété des situations, il n'était pas aisé de prévoir, longtemps à l'avance, toutes les clauses types pouvant convenir à toutes les hypothèses (2). Placés en présence d'une série de clauses types, les services administratifs se sont crus obligés d'en prendre une, même s'ils estimaient qu'aucune de celles qui leur étaient proposées ne convenaient à la situation à régler. Dans ce cas, l'industriel opposa de la résistance et même refusa de traiter. Ceci n'était pas de nature à activer la mobilisation industrielle, pourtant si désirable.

CONCLUSION

I. — *La légitimité du procédé financier des avances aux fournisseurs nationaux soit pour matières premières ou salaires, soit pour installation et outillage*, n'était pas discutable et ne fut pas discutée. Le procédé répondait à une nécessité économique. Somme toute, le régime de ces avances

être retiré de ce matériel et de cet outillage qu'un profit très contestable, on ne comprend guère la résistance de l'industriel à le reconnaître rachetable par l'État — et si, au contraire, l'industriel ne peut être amené à cette conception, c'est, sans doute, que la clause vaut la peine, pour l'État, que les représentants de ses intérêts insistent pour l'obtenir. Mais, quoi qu'il en soit du résultat obtenu, il importait de constater expressément et par écrit pourquoi il ne l'a pas été. » D'ailleurs le S.-S. d'État prenait soin d'ajouter : « Sur le point au fond essentiel visé plus haut — qui est la faculté laissée à l'État de reprise de la part des matériel et installations non amortie — je vous donne comme direction générale de prévoir cette clause dans tous les contrats pour lesquels des engagements contrares n'ont pas été plus ou moins implicitement pris. A partir de maintenant, je ne pourrai plus, dans ce cas, admettre l'excuse que l'industriel ne veut pas y consentir. »

(1) Le ministre de la Guerre décida, le 10 octobre 1915, qu'un projet de décret serait rédigé par une Commission, présidée par un contrôleur de l'Armée et comprenant des représentants du Conseil d'État, du ministère des Finances et de chacun des Services intéressés du ministère de la Guerre. La Commission fut constituée le 31 octobre 1915 ; elle se réunit le 4 novembre 1915, et présenta au ministre de la Guerre son rapport avec un projet de décret, le 30 novembre 1915 : « Le retard apporté à l'exécution de travaux de la Commission, est-il dit dans le rapport du 30 novembre 1915, tient à la complexité des problèmes soulevés par le texte de la loi. »

(2) La Commission instituée le 10 octobre 1915 par le ministre de la Guerre écrit très justement dans son rapport du 30 novembre 1915 : « La Commission ne se dissimule pas que la mission qui lui était confiée était des plus ardues. Si le principe de la redevance, visé par la loi du 28 septembre 1915, est facile à justifier, il est clair que, dans l'application, on se heurtera à des difficultés de tous genres qui ne manqueront pas d'appeler la critique sur les dispositions réglementaires qui seront prises, quelles qu'elles puissent être. Quoi qu'il en soit, la Commission n'a pu que se conformer à l'ordre qui lui était donné ; elle a élaboré un projet de décret en s'en tenant aux trois prescriptions impératives de la loi : la redevance ultérieure, sa fixation dans l'année qui suivra la cessation des hostilités, son évaluation d'après la valeur d'utilisation. »

a été *satisfaisant dans son ensemble*. C'est du côté de l'interprétation, par l'administration, des règles posées par les textes qu'il y a eu des erreurs et des négligences, surtout au début. Les services n'ont pas toujours eu une juste conception de la défense des intérêts de l'État. Ils ont cru que l'*Etat était le banquier naturel des fournisseurs*, alors qu'il n'était qu'un banquier *tout à fait exceptionnel*, qui n'intervenait que parce que les autres banquiers ne pouvaient pas prêter de l'argent aux fournisseurs.

II. — D'autre part, lorsque les fournisseurs demandaient à l'État d'être leur banquier, *ils auraient dû payer les services de l'Etat* comme ils les auraient payés à un banquier et lui *fournir les garanties* qu'ils n'auraient pu refuser à un banquier. *C'était le devoir strict des services de le rappeler aux fournisseurs, au moment où ceux-ci réclamaient des avances.*

Par cette application du régime des avances, les services auraient fait tout de suite disparaître des abus indéniables.

III. — D'ailleurs, il n'en faut pas exagérer l'importance. La Commission des contrats du service des munitions insista pour que les services réclamaient aux fournisseurs des garanties sérieuses pour les avances qu'ils sollicitaient. *A partir de ce moment, les appels aux avances diminuèrent considérablement.* La stipulation générale et rigoureuse d'un intérêt à un taux au moins égal à celui que payait l'État pour se procurer les fonds d'avances, soit 5,75 à 6 pour 100, plus difficile à faire inscrire dans les contrats, eut aussi une grande efficacité.

Voilà pour les avances.

IV. — *Le principe de la participation financière de l'Etat aux dépenses d'installation et d'outillage des usines et fabriques nationales exécutant des commandes pour l'administration de la guerre, ne soulève pas davantage d'objections.* Cette participation fut une nécessité. Le régime de cette participation était beaucoup plus délicat que celui des avances, parce que les modalités de cette participation étaient très variées.

Les services devaient choisir le *mode de participation* qui entraînerait, pour l'État, les moindres charges financières. Les services devaient aussi réserver à l'État *toutes les garanties* pour que ces charges ne fussent pas faites sans utilité ni profit pour la Défense nationale. Enfin, ils devaient veiller à ce qu'*une valeur pécuniaire ne fût pas mise par l'Etat d'une manière durable dans le patrimoine d'un industriel* sans que l'État en retirât un avantage.

Par la force des choses, le rôle des services dans la solution de tous ces problèmes était beaucoup plus délicat que lorsqu'il s'agissait d'avances. Il était très difficile de fixer à l'administration, par des textes détaillés, une ligne de conduite immuable. Cette confiance qu'on fut amené à leur faire, les services ne l'ont pas toujours justifiée par un

souci extrême des grands intérêts publics qu'ils avaient à défendre. Ils auraient dû ne pas oublier que les forces financières de l'État n'étaient pas illimitées et que le devoir de tous les services était de réduire le plus possible les charges du Trésor.

V. — Enfin, il y avait une *question de moralité publique*. S'il était légitime que les fournisseurs réclamassent des bénéfices raisonnables sur les fournitures de guerre, il était absolument inadmissible que de grosses fortunes s'établissent aux dépens des contribuables et que, pour certains Français, la guerre fût non pas une épreuve, mais une source de profits excessifs. Le devoir de l'administration, lorsqu'elle passait des contrats de fournitures de guerre, était de veiller jalousement à ce que nul n'exploitât les besoins sacrés de la Patrie.

Mais en temps de guerre, il est bien difficile de faire comprendre aux bureaux que la question d'argent est capitale. Ils le reconnaissent volontiers en paroles ; mais ils agissent souvent comme s'il n'en était rien.

VI. — A vrai dire, s'il y a eu en France beaucoup d'abus et de gaspillages, il ne paraît pas que, dans les autres pays belligérants, les bureaux se soient montrés plus ménagers des deniers publics.

SECTION VI

Comptabilité des avances (1)

Primitivement, pour les avances remboursables faites aux industriels travaillant pour la Défense nationale en vertu du décret du 15 juillet 1915 et de la loi du 28 septembre 1915 (art. 9), les dépenses étaient effectuées par imputation sur les crédits budgétaires du ministère de la Guerre.

Mais au fur et à mesure que ces avances devinrent plus importantes, et comme il s'agissait d'avances remboursables, le gouvernement estima que ces dépenses n'étaient pas à leur place dans le budget. La loi du 27 janvier 1917 décida d'inscrire les avances consenties à un compte de services spéciaux du Trésor, et précisa les conditions de remboursement de ces avances. Cette loi est ainsi conçue :

« ARTICLE PREMIER. — Les avances pour création ou développement d'installations ou d'outillage, dont l'article 9 de la loi du 28 septembre 1915 a réglé le mode d'attribution, peuvent être délivrées soit aux industriels avec lesquels l'administration de la guerre a passé des marchés, soit à ceux qui fournissent aux titulaires de marchés l'énergie nécessaire à l'exécution des commandes.

(1) Projet de budget pour 1922 (*Chambre*, 8 juillet 1921, n° 3.068). Exposé des motifs, p. 184 : — Projet de budget pour 1923 (*Chambre*, 31 mars 1922, n° 4.220) Exposé des motifs, p. 334.

« Ces avances sont remboursables par imputation sur le prix des fournitures ou par versements échelonnés dans les conditions fixées aux contrats.

« Dans le cas de versements échelonnés, la durée de remboursement ne devra pas excéder dix années après la conclusion du contrat.

« ART. 2. — Le ministre des Finances est autorisé à ouvrir, parmi les services spéciaux du Trésor, un compte intitulé « Avances remboursables à divers industriels par les besoins de la Défense nationale ».

« ART. 3. — Sont portées au débit de ce compte les avances pour création ou développement d'installations ou d'outillage qui ont été versées à des industriels depuis le 1^{er} janvier 1915 et celles qui seront ultérieurement accordées en vertu de contrats passés par le ministre de la Guerre ou par le ministre de l'Armement et des Fabrications de guerre, conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi du 28 septembre 1915 et de l'article premier de la présente loi.

« Seront portés au crédit du même compte les remboursements en capital effectués par les bénéficiaires des dites avances à partir du 1^{er} janvier 1915.

« Le compte est divisé en deux sections :

« La première concernant les avances remboursables par imputation sur le prix des fournitures ;

« La seconde concernant les avances remboursables par versements échelonnés.

« ART. 4. — Le maximum des avances consenties ou à consentir en exécution de l'article 9 de la loi du 28 septembre 1915 et de l'article premier de la présente loi ne pourra dépasser la somme de 168.800.000 francs, à répartir comme suit :

Service de l'artillerie	130.000.000
Service des poudres	35.000.000
Service de l'aéronautique	3.500.000
Service du génie	300.000
TOTAL ÉGAL	168.800.000

« ART. 5. — Le compte ouvert en vertu des dispositions qui précèdent sera clos à la fin de la dixième année qui suivra la cessation des hostilités. »

On l'a vu, de nombreux contrats furent passés avec des industriels, comportant des avances remboursables soit par précompte sur les mandats de fournitures, soit par versements échelonnés sur une durée ne dépassant pas dix ans.

Ce compte ne comportait plus à fin de la guerre aucune *dépense*, puisque le régime de la loi du 27 janvier 1917 n'avait plus aucune raison

d'être. Les *recettes* prévues chaque année correspondent aux annuités à encaisser d'après les contrats passés avec les industriels (6.061.128 francs).

Au projet de budget pour 1923, les opérations inscrites à ce compte spécial se présentaient comme suit (*en millions de francs*) (1) :

AVANCES (REMBOURSABLES) A DIVERS INDUSTRIELS POUR LES BESOINS
DE LA DÉFENSE NATIONALE
(Décrets des 27 mars, 15 juillet 1915 ; lois des 28 sept. 1915 et 27 janv. 1917)

	Excédent des dépenses
Avances à rembourser par imputation sur le prix des fournitures	44,4
Avances à rembourser par versements échelonnés	17,2

Ce tableau ne fait pas connaître quel a été le montant exact des avances faites. Il n'indique que le solde du compte au 1^{er} janvier 1922.

L'inventaire de décembre 1924 ne fait aucune mention de ce compte.

(1) Projet de budget pour 1923, *op. cit.*, p. 318 et 319.

CHAPITRE IV

La révision des marchés de la guerre

SOMMAIRE

- SECTION I. — Le problème à résoudre.
SECTION II. — Les marchés de guerre en France.
SECTION III. — Le projet de loi portant révision des marchés de la guerre.
SECTION IV. — Les protestations des Chambres de Commerce.
SECTION V. — Appréciation critique.

SECTION I

Le problème à résoudre

Au lendemain de toutes les grandes guerres, on constate que, pressés par les besoins de la Défense nationale, les agents publics — souvent occasionnels — par négligence, inexpérience, légèreté, ont passé, avec des fournisseurs et entrepreneurs, des marchés très onéreux. Même lorsque des précautions ont été prises pour le contrôle de ces marchés, la pression des nécessités du service public de la Défense nationale a été telle que la question d'argent a été considérée par les agents publics comme tout à fait secondaire ; la fourniture, le travail ont dû être obtenus *à tout prix*. Les fournisseurs et entrepreneurs ont profité tous plus ou moins de cette situation. Ce sont les fournisseurs les moins scrupuleux qui ont fixé les prix, les autres en ont profité ; le nivellement des prix s'est fait ordinairement par en haut et non par en bas. De là des fortunes considérables acquises en quelques mois. C'est un ferment de démolition.

Pendant la guerre, les récriminations ne sont pas très vives, parce que l'État a besoin des fournisseurs. Mais une fois la guerre terminée, lorsque le public est mis en face des dettes formidables que l'État a assumées, les plaintes se multiplient. C'est un tolle général contre les fournisseurs de guerre. On cherche les moyens de réviser ces marchés

onéreux, de façon à alléger le fardeau des contribuables et à faire cesser le scandale des fortunes mal acquises.

Très ordinairement d'ailleurs, les possesseurs de ces grosses fortunes ont, par là même, une force politique assez grande pour contrarier les mouvements de l'opinion publique. Ils ont l'appui spontané de tous ceux qui ne veulent pas poser le précédent dangereux de la révision des marchés de fournitures de l'État. Enfin, ils ont les moyens pécuniaires suffisants pour exercer une pression sur les pouvoirs publics et sur la presse, pour réduire leurs adversaires à des manifestations oratoires ou épistolaires.

Il faut reconnaître d'ailleurs que juridiquement le problème n'est pas facile à résoudre. C'est toute la question de la lésion comme vice du consentement. *La lésion est-elle un vice du consentement en droit public*, alors qu'en droit privé français, la lésion n'est pas, en règle, un vice du consentement ?

Si la lésion est un vice du consentement, alors les contrats passés pendant la guerre et entachés de lésion *sont irréguliers*. Une loi nouvelle peut, pour faciliter le contrôle de la régularité des marchés, prescrire une procédure spéciale, organiser une juridiction compétente spéciale pour examiner la validité des centaines de milliers de contrats passés par les administrations publiques pendant la guerre. Cette loi ne règle, en réalité, que l'*avenir*. Elle ne touche qu'à des statuts, à des situations juridiques générales et impersonnelles. Elle ne touche pas aux actes conclus avant la loi nouvelle ; les contrats, irréguliers dès l'origine, restent irréguliers ; la loi nouvelle n'organise que les moyens de faire valoir plus facilement, plus rapidement, cette irrégularité.

Au contraire, si la lésion n'est pas un vice du consentement *en droit public*, alors une loi ne peut pas prescrire la révision des marchés. Ce serait déclarer irréguliers, après coup, des marchés qui, au moment où ils ont été conclus, étaient réguliers, non entachés d'un vice du consentement.

Dans le cas particulier des marchés administratifs, la difficulté juridique paraît encore plus grande, parce qu'elle s'aggrave d'une considération de fait : admettre le principe de la révision des marchés de l'administration, n'est-ce pas jeter la suspicion sur les agents publics qui les ont conclus ? Les marchés, en effet, n'ont été signés par les chefs de services compétents qu'après avoir été étudiés par les administrateurs, contrôlés par des commissions de contrôle. Tous ces agents sont-ils donc des incapables ou des fripons ?

Cette objection de fait n'a, en réalité, pas beaucoup de valeur. En temps de guerre, par la force des choses, certains services publics — ceux qui passent les marchés — sont gérés par un personnel de fortune,

des agents publics occasionnels, recrutés hâtivement. Lorsqu'il a été choisi à raison de sa capacité technique, ce personnel appartient au monde des industriels et des commerçants ; *parfois, il continue à faire des marchés avec l'Etat*. Toujours, il a des relations d'amitié, d'affaires, d'intérêts avec les fournisseurs et entrepreneurs de l'État. Il lui est bien difficile de défendre les intérêts publics avec toute l'énergie désirable. L'intervention de certains membres du Parlement, politiciens sans scrupules ou faibles, vient aggraver la situation. Tous ces faits incontestés ruinent donc l'argumentation souvent faite par les commerçants et industriels.

Ce n'est pas tout. Même si les agents publics font tout leur devoir, les circonstances de guerre ne leur permettent pas toujours de discuter sérieusement les prix. Pour que les prix fussent librement débattus et consentis, il faudrait deux conditions essentielles : 1^o la possibilité pour l'État de renoncer complètement à la fourniture pour le cas où les prix demandés seraient excessifs ; 2^o la possibilité de s'adresser à un concurrent.

Or, ces deux conditions font complètement défaut en temps de guerre.

SECTION II

Les marchés de la guerre en France

Dès que le Parlement français fut réuni à nouveau par le gouvernement à la fin du mois de décembre 1914, il s'inquiéta de la façon dont étaient conclus certains marchés. Dans les commissions des Chambres, plus rarement à la tribune, on dénonça quelques gros abus.

Pour maintenir la paix publique et ne pas exciter les classes sociales les unes contre les autres, on n'osait pas faire de scandale.

Néanmoins, de temps à autre, quelque abus par trop criant était révélé, qui révoltait le sentiment de justice.

C'est ainsi que, peu à peu, il s'est formé, dans la population, une conviction très solide, à savoir que la plupart des fournisseurs de guerre avaient abusé de la situation pour s'enrichir aux dépens de l'État.

I

Pour donner satisfaction à l'opinion publique, on prit une première mesure : on établit en 1916 un lourd impôt sur les bénéfices exceptionnels de guerre (loi du 1^{er} juillet 1916).

Cet impôt a procuré au Trésor public (1) 12 milliards de francs papier environ. savoir :

	Millions de francs
1917.....	192.5
1918.....	521.5
1919.....	614.4
1920.....	2.937.1
1921.....	3.312.9
1922.....	2.066.1
1923.....	1.333.5

Mais cela ne suffisait pas, car l'impôt sur les bénéfices exceptionnels de guerre frappait indifféremment tous les marchands : fournisseurs de guerre ou non fournisseurs de guerre. De plus, l'impôt ne faisait aucune distinction entre les fournisseurs honnêtes et les autres. Il ne dévoilait pas les défaillances de l'administration.

II

A diverses reprises, des députés socialistes réclamèrent des mesures de révision. Ainsi, dès 1916, le député Mistral demandait une révision générale des marchés de l'État.

Le gouvernement, sans contester les abus, estima dangereux de procéder, en pleine guerre, à une enquête de ce genre, qui risquerait d'effrayer les fournisseurs et de ralentir la production de guerre.

Au surplus, une période de guerre n'est pas favorable à un examen impartial des circonstances. D'ailleurs, le personnel d'investigation fait défaut.

Le Parlement français se résigna donc à faire procéder, par des commissions prises dans son sein, à des enquêtes sur tels ou tels marchés qui lui étaient signalés par certains de ses membres.

Encore aujourd'hui (1925), il existe, à la Chambre des députés, une commission chargée d'examiner les marchés conclus par l'État depuis le début de la guerre.

Des rapports très nombreux ont été rédigés au nom de ces commissions pendant et après la guerre (2).

Les résultats de ces enquêtes parlementaires ne peuvent évidemment

(1) Inventaire, *op. cit.*, Chambre, Documents, 1924, n° 441, p. 109 et suivantes.

(2) A titre d'exemples on citera les rapports de M. Paul MEUNIER (*J. O.*, Chambre, Doc. parlam., 1919, p. 2147 et suivantes); VALIÈRE (*J. O.*, Chambre, Doc., 1919, p. 2591 et suivantes); Pierre ETIENNE FLANDIN (*J. O.*, Chambre, Doc., 1919, p. 3037 et suivantes); MONS (*J. O.*, Chambre, Doc., 1919, p. 3031); MISTRAL (*J. O.*, Chambre, Doc., 1919, p. 3069, etc.—Ces enquêtes se continuent. Par exemple, le 30 novembre 1922, le député Dupin a déposé un rapport sur des marchés d'achats de vins en Espagne en 1916 (Chambre, Documents, 1922, Session extraordinaire, n° 5.163). Certains rapports sont mentionnés à *l'Officiel* par leur titre, mais ne sont pas reproduits. Voyez, par exemple, les rapports du sénateur CHÉRON, 5 juillet 1921, n°s 533, 534, 535, 536 (*J. O.*, Sénat, 1921, Documents, t. II, p. 456).

pas être considérés comme équivalant à des constatations judiciaires.

Dans une étude objective, on ne peut qu'en dégager les tendances générales. Très ordinairement les conclusions de ces rapports sont défavorables à l'administration et aux fournisseurs : incurie, ignorance, d'une part, malhonnêteté de l'autre.

Voici des formules extraites d'un rapport écrit en 1922 (1), et qui reviennent souvent dans les documents de ce genre : « L'étude des conditions dans lesquelles l'administration de la guerre a procédé à des achats... en 1916, pour les besoins des armées en campagne, a permis de constater qu'à cette date, c'est-à-dire après un an et demi de guerre, la méthode d'achat de l'administration n'était pas encore bien assise, notamment en ce qui concerne l'application du principe de l'unité de la demande faite au nom de l'État et du choix du personnel acheteur ». « On a constaté que certains agents préposés à la réception étaient totalement incompetents, comme le soldat S., ce qui donne à penser que ce militaire avait été affecté à la mission d'Espagne à la suite d'une intervention en sa faveur. Le chef de la mission a dû demander son renvoi après trois mois d'essais. » « Le service du ravitaillement, pour ses achats à l'étranger, ainsi d'ailleurs que pour ses achats en France, aurait dû commencer par recueillir tous les renseignements nécessaires. Mieux renseigné, il eût confié ses services à des personnalités compétentes et non, comme on l'a constaté trop souvent, à un personnel administratif n'ayant pour lui que sa bonne volonté. »

La commission « regrette que les missions aient donné lieu, trop souvent, à des désignations qui n'avaient d'autre cause que le désir de favoriser des hommes en état de combattre et de les soustraire aux dangers du front, alors qu'ils étaient sans compétence aucune pour accomplir la mission dont on les chargeait ».

A coup sûr, il serait exagéré d'affirmer que tous les marchés de la guerre donnent lieu à des critiques de cette nature. Mais le nombre des opérations critiquables a été assez considérable pour créer, parmi les membres du Parlement, et même du gouvernement, la conviction qu'il était impossible de laisser sans sanctions tous ces abus, tous ces scandales.

SECTION III

Le projet de loi de 1920 portant révision des marchés de la guerre

Après les élections générales du 16 novembre 1919, la nouvelle Chambre des députés entreprit une liquidation de la guerre. Elle crut possible de régler la question des marchés de la guerre.

(1) Rapport Louis DUFIN, 30 novembre 1922 (Chambre, Doc., n° 5.163 (achat de vins en Espagne, mission T.). Cpr. *Supra*, p. 145, note 1.

I

Le 24 avril 1920, le gouvernement soumit à la Chambre un projet de loi tendant à la révision des marchés de la guerre. C'était, disait-on de tous côtés, une opération de salubrité publique.

La Commission de la Chambre émit un avis favorable.

Et, dans une séance du matin, le 30 juillet 1920, en présence de quelques rares députés, la Chambre vota, sans discussion, l'un des projets de loi les plus importants qui aient été jamais soumis à un Parlement : celui de la *révision des marchés de la guerre*.

On peut affirmer qu'au point de vue *politique, social, économique et juridique*, il est peu de mesures dont les conséquences puissent être aussi graves.

Quant aux solutions adoptées par la Chambre, elles constituaient une mesure *révolutionnaire, absurde et inapplicable*.

D'après l'article premier, « les marchés de toute nature passés du 24 juillet 1914 au 24 octobre 1919, par l'État, les départements, les communes et les établissements publics seront soumis à la révision ». Il en est de même pour « tous les marchés » relatifs à la reconstitution des régions libérées et à la liquidation des stocks, si ces marchés ont été passés *antérieurement* au 24 octobre 1919.

Tous les fournisseurs de l'administration, quels qu'ils soient — le projet de loi ne parle pas des entrepreneurs de travaux, mais sans doute ils sont aussi visés — devront, dans un délai d'un mois, faire, au ministère des Finances, une déclaration indiquant la nature de leurs marchés, le montant du chiffre d'affaires et des dépenses résultant de ces marchés, ainsi que les *bénéfices réalisés sur les dits marchés*, tant par eux-mêmes que par des *intermédiaires* dont ils devront fournir les noms et adresses.

Au cas où les fournisseurs tenus à la déclaration sont décédés, leurs *héritiers* sont tenus à la déclaration.

Les *courtiers intermédiaires* auront la même obligation de déclaration (le projet ne parle pas des héritiers de ces courtiers et intermédiaires).

A cette règle générale, une *seule* exception était faite pour les petits marchés : « Ne seront pas soumis *obligatoirement* à la révision les marchés passés par un même fournisseur, dont le montant total ne dépassera pas 100.000 francs. »

Cette formule bizarre signifie, sans doute, que si un même fournisseur avait passé plusieurs marchés qui, *totalisés*, dépassaient comme importance 100.000 francs, tous les marchés — *quelque minimes qu'ils fussent, considérés individuellement* — seraient soumis à la révision. D'autre part, même les petits marchés n'étaient dispensés de la révision qu'en principe. Ils *pouvaient* être révisés sur la demande de l'administration.

II

On voit quel était le champ immense d'investigation ouvert par le projet de loi.

Au point de vue matériel, il y avait là une besogne formidable, devant laquelle on reste épouvanté. Il faut beaucoup de temps pour examiner sérieusement un marché. Or, il a été passé, du 24 juillet 1914 au 24 octobre 1919, des *centaines de milliers* de marchés. La Chambre décidait que tous ces marchés devraient être examinés *un à un* par un rapporteur, par un commissaire du gouvernement, par une commission, en vue de déterminer, non pas s'ils s'étaient corrects, mais si le bénéfice réalisé *ne dépassait par 10 pour 100 du montant du marché*, ni 10 pour 100 *du capital investi ou engagé dans l'entreprise*. Pour les courtiers ou intermédiaires, le bénéfice maximum déclaré licite variait de 1/2 pour 100 à 2 pour 100, suivant l'importance des marchés. Il semble que le bénéfice devait être apprécié, en considérant l'*ensemble* des marchés d'un même fournisseur : c'est le bénéfice *moyen résultant* de cet ensemble qui devait être pris en considération.

Combien faudrait-il de décades pour venir à bout d'une pareille besogne ?

III

D'après le texte adopté par la Chambre, tout ce qui excéderait le bénéfice maximum ainsi déterminé ferait l'objet d'une condamnation au profit de l'État, du département, de la commune contractants. Cette condamnation serait exécutée au moyen de rôles nominatifs *exécutoires par provision nonobstant appel*. Les délais de paiement ne devraient pas dépasser dix années. Les sommes payées au titre de l'impôt sur les bénéfices de guerre viendraient en déduction des restitutions ordonnées.

Pour effectuer cette tâche de révision des marchés, il serait constitué, au chef-lieu de chaque région militaire, une ou plusieurs commissions, composées d'un conseiller à la Cour d'appel, président, et de fonctionnaires des différents services. Des membres des Chambres de commerce et d'agriculture, des conseillers prud'hommes ouvriers assisteraient aux débats de chaque affaire et pourraient présenter des observations.

Une commission d'appel, présidée par un conseiller à la Cour de cassation, et composée de membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, de la Cour d'appel, etc., siégerait à Paris.

Tout ce personnel serait tenu au secret professionnel.

C'est fort bien. Mais chacun sait que si les impôts rentrent mal,

c'est faute de personnel ; si la justice a des retards formidables, c'est faute de personnel. Et l'on allait accabler tout ce personnel surmené de la révision des marchés ! C'était alors la rentrée des impôts et le cours de la justice complètement arrêtés ! Il fallait choisir.

Enfin — et ce n'est pas la moindre disposition — les commissions pourraient exiger la communication de tous documents *publics* ou *privés* nécessaires pour la révision des marchés. En particulier, les commissions de révision pourraient déléguer un ou plusieurs de leurs membres ou des experts pour prendre connaissance de la *comptabilité des fournisseurs, des intermédiaires, des sous-traitants, des coparticipants et prêteurs* ; la sanction était une amende de 100 à 50.000 francs, et un emprisonnement de huit jours à deux ans.

Voilà des sanctions qui ne manquaient pas d'énergie apparente !

SECTION IV

Les protestations des Chambres de commerce

A peine la Chambre des députés avait-elle voté le projet de loi présenté par le gouvernement, que les Chambres de commerce s'émurent.

I

Tout d'abord, la Chambre de commerce de Paris adoptant et convertissant en délibération un rapport présenté par M. Speyer au nom de la Commission des douanes et questions économiques, émit, dans sa séance du 20 octobre 1920, la protestation et le vœu suivants :

« La Chambre de commerce de Paris,

Considérant que le projet de loi tendant à la révision des marchés de toute nature passés, du 24 juillet 1914 au 24 octobre 1919, par l'État, les départements, les communes et les établissements publics, a été voté par la Chambre des députés le 30 juillet, sans qu'il ait été procédé à une discussion ;

« Considérant que ce projet porte la plus grave atteinte au principe fondamental de la non-rétroactivité des lois, sans lequel il n'existe plus de droit ni de sauvegarde pour les intérêts privés ;

« Considérant qu'il est indigne de l'État que soit alléguée une prétendue incapacité de droit à l'occasion des contrats qu'il a passés avec des particuliers ; qu'il est inadmissible qu'on l'abrite derrière l'incompétence de ses fonctionnaires pour obtenir la révision de ses marchés, alors qu'il lui était loisible et facile de s'entourer des capacités et des compétences nécessaires ;

« Considérant que les lois actuellement existantes, notamment celle relative aux bénéfices illicites, suffisent, quand il y a lieu, à l'exercice de toutes poursuites, à la répression de tous délits, à la réparation de tous dommages ;

« Considérant qu'il est injuste et dangereux de traduire devant une commission spéciale composée de fonctionnaires toutes les personnes, indistinctement, qui ont traité avec l'État, les départements, les communes et les administrations publiques ;

« Considérant que, abstraction faite des personnes et des droits acquis, il serait contraire aux intérêts sociaux et économiques français de jeter le discrédit sur des industriels et des commerçants, au risque de provoquer la ruine de leur entreprise et de nuire à la reconstitution du pays ;

« Considérant que le bénéfice est légitime ; qu'il ne saurait être taxé de façon arbitraire, que le savoir technique, l'habileté dans la direction, le degré d'initiative ou d'activité individuelle sont, dans la production ou dans la répartition, des facteurs essentiels qu'il est impossible de tarifier de manière uniforme, alors qu'en outre les risques encourus ne sont pas toujours identiques, d'une entreprise à l'autre ;

« Considérant que, dans les circonstances tragiques où se trouvait le pays, les représentants de l'État ont, d'eux-mêmes, dans le but de développer et d'intensifier la production, proposé des hauts prix auxquels correspondaient de hauts salaires ;

« Considérant, d'autre part, qu'il y a lieu de tenir compte de ce fait que, dans la plupart des cas, les bénéfices ont profité à la nation par l'extension des usines et le perfectionnement de l'outillage ;

« Proteste énergiquement contre le principe de révision des marchés, tel qu'il a été adopté par la Chambre des députés ;

« Et émet le vœu :

« 1^o Que le Sénat rejette ce projet ;

« 2^o Que l'État, les départements, les communes et les établissements publics commencent par faire procéder, par leurs services, à l'examen des marchés, et que, si la nécessité d'une révision s'impose, toute réparation de préjudice soit, d'abord, poursuivie amiablement, puis, en cas d'insuccès, portée devant les tribunaux de droit commun. »

II

Une nouvelle protestation, de l'Assemblée des présidents des Chambres de commerce, fut rédigée (8 novembre 1920).

Dans l'Assemblée des présidents des Chambres de commerce, réunie le 8 novembre 1920, sous la présidence de M. Pascalis, président de la

Chambre de commerce de Paris, cent trente-deux Chambres de commerce étaient représentées. Un grand nombre de vœux furent émis, dont l'un concernait la révision des marchés de la guerre :

« Révision des marchés de guerre. — L'Assemblée, affirmant son désir de voir entreprendre la révision des marchés de guerre, notoirement entachés d'abus, et réprimer sans faiblesse tous les délits, mais préoccupée des dispositions contenues dans le projet de loi adopté par la Chambre des députés le 30 juillet 1920 ;

« Considérant que ce projet, en instituant la révision de tous les marchés passés par l'État, les départements, les communes et les établissements publics, porte gravement atteinte au principe d'ordre public de la non-rétroactivité des lois et à celui de l'irrévocabilité des conventions légalement formées ; qu'il fait peser, de la manière la plus injuste et la plus odieuse, la suspicion et une présomption de culpabilité sur toute une classe de citoyens en portant atteinte à leur crédit au risque de ruiner leurs entreprises ;

« Proteste énergiquement contre le principe de révision des marchés tel qu'il a été adopté par la Chambre, et émet le vœu : 1^o que le Sénat rejette ce projet ; 2^o que l'État, les départements, les communes et les établissements publics commencent par faire procéder, par leurs services, à l'examen des marchés et que, si la nécessité d'une révision s'impose, toute réparation de préjudice soit d'abord poursuivie amiablement, puis, en cas d'insuccès, portée devant les tribunaux de droit commun. »

SECTION V

Appréciation critique

Ces protestations soulèvent le problème *juridique* de la révision des marchés de la guerre. Y a-t-il eu vice du consentement ? Les règles juridiques ordinaires permettent-elles la révision des marchés ? C'est là un problème très difficile.

La Chambre de commerce de Paris résout la question par la négative avec des arguments juridiques, dont la valeur est parfois contestable par cela même que les circonstances de fait, sur lesquelles s'appuie la Chambre de commerce, ne sont pas celles qui existaient au moment de la passation des marchés.

Il est profondément regrettable que la Chambre de commerce de Paris ait cru devoir présenter certains arguments. L'Assemblée des présidents des Chambres de commerce a été plus correcte et son argumentation est plus défendable.

J'ai vu personnellement de très près des dizaines de milliers de marchés de fournitures et de travaux, conclus pendant la guerre. *On peut*

affirmer que, dans de très nombreux cas, l'Etat n'a pas été libre de discuter les prix. Loin de moi l'idée de soutenir que *toujours*, pour tous les marchés sans exception, les fournisseurs aient été des exploitateurs et des forbans ; ce sont là déclamations de démagogue. Fort, heureusement, il y a eu, en France, pendant la guerre, de nombreux fournisseurs honnêtes ; mais il faut reconnaître aussi que les circonstances ne se prêtaient pas, au cours des hostilités, à une discussion correcte des prix. Pour que les prix fussent *librement* débattus et consentis, il eût fallu deux conditions essentielles : 1^o la possibilité pour l'État de renoncer complètement à la fourniture ; 2^o la possibilité de s'adresser à un concurrent.

Or, ces deux conditions ont fait complètement défaut.

D'une part, il est arrivé souvent que des marchés très importants et très onéreux ont été passés dans des circonstances *tragiques*, sur une dépêche du généralissime réclamant immédiatement une certaine fourniture, sous peine de « catastrophe ». On peut penser quelle liberté de discussion restait aux agents chargés de la négociation des prix avec les fournisseurs.

D'autre part, chacun sait que le besoin de munitions de toute sorte était *tel qu'il n'y avait aucune concurrence* ; on allait relancer les fournisseurs, même les plus mal outillés ; on leur prêtait de l'argent pour construire une usine ou acheter de l'outillage ; on leur fournissait des matières premières et de la main-d'œuvre ; on les suppliait de produire le maximum, de se charger de commandes au delà même de leur capacité de production. *Le salut du pays était en jeu.*

Ceci posé, n'est-ce pas un phénomène économique bien connu que tout monopoleur tend naturellement à exagérer son prix, jusqu'au maximum de ce qu'il peut obtenir ? En d'autres termes, il n'y a pas de limites aux prix de monopole.

De nombreux marchés ont été passés dans ces conditions de fait. N'est-il pas erroné de parler maintenant *de la liberté d'action des agents de l'Etat, de la légitimité des bénéfices, du savoir technique, de l'habileté dans la direction, de l'initiative ou de l'activité individuelle, etc.* ?

Les bénéfices extorqués dans ces circonstances et dans ces conditions, furent non pas des bénéfices légitimes, mais des richesses mal acquises, un enrichissement des malheurs de la patrie. *Juridiquement parlant*, ces circonstances de fait doivent-elles être considérées comme sans aucune influence ?

On a lu, à la tribune du Parlement, un rapport (d'ailleurs non destiné à la publicité) dans lequel un ingénieur de l'État, membre d'une Commission des contrats, stigmatisait l'attitude rapace et intransigeante d'un fournisseur de la guerre. Le marché avait été *passé le couteau sur la gorge.*

Ce n'est pas un cas isolé. Dans bien des circonstances, la Commission

des contrats du ministère de l'Armement ne s'opposa pas, *vu l'extrême besoin de la fourniture*, à l'approbation d'un marché, malgré le prix très élevé exigé par le fournisseur, et tint à placer dans le dossier — *pour valoir ce que de droit* — une note constatant la rapacité et l'intransigeance du fournisseur (1).

N'est-il pas téméraire de prendre la défense de ces exploiters de la guerre ? Les fournisseurs honnêtes n'ont rien à gagner à confondre leur cause avec celle de ces gens-là.

Que dire, enfin, du bénéfice réalisé *par la nation* par l'extension des usines et le perfectionnement de l'outillage ? La vérité n'est-elle pas aussi et surtout que l'enrichissement a profité à l'industriel ou au commerçant fournisseur de la guerre ?

La légitimité d'une participation de l'État à cet enrichissement est-elle contestable ?

Le Parlement l'avait bien vu pendant la guerre. Lorsque, en 1914 et 1915, l'administration accorda à beaucoup d'industriels (en mauvaise posture financière) des avances de plusieurs millions pour leur permettre de constituer ou de renouveler leur outillage en vue des fabrications de guerre, elle le fit d'abord sans rien stipuler pour l'État ; l'imprudence de l'administration était telle qu'aucune garantie, aucune sûreté n'étaient exigées des bénéficiaires des avances. Il arriva même que, parfois, l'avance fut gaspillée sans que la moindre fourniture fût livrée à l'État. Bientôt, le scandale parut intolérable : et la loi du 28 septembre 1915, article 9, décida que le bénéficiaire de ces avances devrait, en premier lieu, donner des sûretés (hypothèque, nantissement de fonds de commerce), 2^o payer un intérêt et 3^o verser à l'état, *pendant un certain nombre d'années après la guerre*, une redevance, dont le quantum serait fixé dans l'année qui suivrait la cessation des hostilités : c'était la participation de l'État aux bénéfices réalisés par le fournisseur, grâce à l'outillage créé par le concours financier de l'État (2).

Dans la pratique, il a été très difficile de faire jouer cette dernière clause ; en fait, les industriels ont réussi bien souvent à ne verser que des redevances dérisoires, ou même à n'en verser aucune. Il y aurait là une enquête intéressante à faire.

En résumé, la révision *générale* des marchés de la guerre est une opération très délicate ; sans doute même est-ce aujourd'hui une tâche pratiquement impossible. Mais qu'on ne proclame pas, *en termes généraux*, la légitimité d'opérations qui furent trop souvent des actes d'exploitation de la misère publique.

(1) Voyez *supra*, p. 145, note 1 ; p. 166 et suivantes.

(2) *Supra*, p. 153 et suivantes.

II

Pour les juristes français, le problème de la révision des marchés de la guerre soulève deux questions très délicates : celle de la lésion comme vice entachant la régularité des contrats, et celle de la non-rétroactivité des lois (1).

En fait, il n'est pas douteux qu'en temps de guerre beaucoup de marchés sont entachés de lésion. Mais cela ne résout pas la *question de droit* : la lésion, en droit public, est-elle un vice du consentement ? Pour ma part, je suis disposé à l'admettre. Les règles du droit privé ne forment pas un obstacle, car, en droit français, les règles du droit privé ne s'appliquent pas nécessairement au droit public : il faut toujours les combiner avec les nécessités du bon fonctionnement des services publics. Or, en temps de guerre, les agents publics sont en fait obligés, *pour assurer le bon fonctionnement des services publics de Défense nationale*, de passer des marchés sans pouvoir en discuter sérieusement les prix ou sans pouvoir résister aux prétentions excessives des fournisseurs qui abusent de leur monopole de fait.

Laissons de côté le mécanisme de la mesure prescrite par le projet de loi voté par la Chambre.

Ce qu'il y a à retenir, c'est que le gouvernement, en présentant le projet, la Chambre en le votant, ont estimé : 1^o que la lésion est, en droit public, au moins en temps de guerre, un vice du consentement, et 2^o qu'une procédure de révision ne viole pas le principe de la non-rétroactivité des lois.

III

Il ne semble pas d'ailleurs que le Sénat partage l'avis du gouvernement et de la Chambre. La commission sénatoriale chargée d'examiner le projet de la Chambre n'en a pas encore délibéré (1925), et cela, malgré les rappels adressés par la commission des marchés de guerre de la Chambre des députés.

Le 7 avril 1922, cette commission rapportait favorablement un projet de résolution invitant le gouvernement à demander au Sénat de hâter le vote du projet de loi (2). Le Sénat a constamment opposé sa force d'inertie. Il est à peu près certain qu'une révision n'interviendra pas.

(1) Pour le développement de ces idées, voyez Gaston JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, 3^e édition, I, *La technique juridique*, 1925, p. 132 et s.

(2) Rapport DUPIN, 7 avril 1922, Chambre, Documents, n^o 4.274.

CHAPITRE V

Les pouvoirs financiers conférés au gouvernement pour conduire la guerre

SOMMAIRE

- SECTION I. — La pratique extra-légale en temps de crise.
SECTION II. — La loi du 5 août 1914 : abandon par le Parlement d'une partie de ses pouvoirs financiers.
SECTION III. — Larges pouvoirs conférés au Gouvernement. Comparaison avec le *vote of credit* anglais.
SECTION IV. — Les applications de la loi de 1914.
I. — Modification par le Gouvernement du budget de 1914 ; comptes spéciaux.
II. — Les crédits de confiance.
III. — Les crédits provisoires applicables aux troisième et quatrième trimestres de 1915.
IV. — Pratique des crédits trimestriels.
V. — Développement du contrôle parlementaire.
VI. — Résistance du Gouvernement et des bureaux.
VII. — Les états récapitulatifs de crédits.
SECTION V. — Le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées pendant la guerre.

En temps de paix, c'est au Parlement que, d'après les lois françaises, il appartient de donner les *autorisations de dépenses*, ou, pour employer l'expression technique, d'*ouvrir les crédits*.

Cette ouverture de crédits n'a lieu que d'après les deux règles fondamentales : de l'autorisation *préalable* à l'engagement des dépenses ; et de la *spécialité budgétaire* avec sa triple signification : 1^o spécialité quant *aux objets des dépenses* (interdiction de faire des dépenses pour des objets non prévus au budget) ; 2^o spécialité quant *aux sommes à dépenser* (interdiction de dépasser les crédits alloués) ; 3^o spécialité quant à la *période de temps* pour laquelle la dépense est autorisée (interdiction d'appliquer les crédits à des dépenses appartenant à d'autres exercices financiers) (1).

Ces principes ne peuvent pas toujours être strictement suivis lorsqu'il s'agit d'assurer la conduite financière d'une guerre. La procédure législative est longue ; le contrôle du Parlement sur les dépenses ne peut être efficace que s'il est approfondi, minutieux, réfléchi. En temps de guerre, l'urgence des dépenses est telle, les dépenses sont tellement

(1) G. JÉZE, *Cours de Science des finances*, 6^e édition, 1922, *Théorie générale du budget*, p. 110 et suivantes.

imprévues, qu'il serait vain d'essayer d'en fixer à l'avance le montant *ne varietur* et d'en préciser l'objet définitif. Le gouvernement doit avoir une grande liberté d'action. C'est une nécessité contre laquelle les interdictions les plus précises ne pourraient absolument rien. Dans ces conditions, il convient d'élargir les pouvoirs du gouvernement en matière de *dépenses nécessitées par la guerre*.

D'ailleurs, *politiquement*, il convient, en ce qui concerne les dépenses, que le Parlement ne soit pas absolument dépouillé de son pouvoir de contrôle et d'autorisation. Il faut qu'il conserve le pouvoir de dire le dernier mot sur la conduite de la guerre et de briser un gouvernement qu'il estimerait nuisible aux intérêts nationaux.

Voilà la conciliation à faire, celle qu'imposent les nécessités de la guerre, et le maintien du principe fondamental du gouvernement du pays par le pays, de la conduite suprême de la guerre sous le contrôle souverain du Parlement.

Dès la déclaration de guerre, cette conciliation a été cherchée.

Le gouvernement demanda au Parlement de très larges pouvoirs pour engager des dépenses pendant la période de guerre, même *sans l'autorisation préalable des Chambres* et sans être tenu par la règle de la spécialité budgétaire.

Tel fut l'objet de la loi du 5 août 1914, *modifiant la loi du 14 décembre 1879 sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pour les besoins de la Défense nationale*.

A la fin de décembre 1914, le gouvernement se fit accorder par la Chambre, sous la forme de six douzièmes provisoires applicables à l'exercice 1915, une autorisation en bloc de dépenser plus de 9 milliards de francs.

A la fin de juin 1915, sous la forme de trois nouveaux douzièmes provisoires, applicables à l'exercice 1915, fut donnée l'autorisation en bloc de dépenser 5 à 6 milliards de francs.

Ce fut, à partir de ce moment, la pratique suivie. Tous les trois mois les Chambres furent appelées à voter au gouvernement des crédits en bloc appelés douzièmes provisoires.

C'était une innovation.

En 1870-71, la situation avait été toute différente. Le gouvernement dictatorial de la Défense nationale avait réuni entre ses mains tous les pouvoirs. Il n'y avait pas de Parlement. Il n'y avait donc pas eu à déterminer les compétences respectives du gouvernement et des Chambres dans la gestion financière de la guerre (1).

(1) Cpr. HARISTOY. *Les opérations financières de la France pendant la guerre de 1870-71*, dans *Revue de Science et de législation financières*, 1914, p. 389 et suivantes.

En 1914, les conditions politiques n'étaient plus les mêmes qu'en 1870. Le gouvernement et les Chambres ont des attributions nettement déterminées : les lois constitutionnelles de 1875, la loi du 14 décembre 1879, une longue tradition, enfin l'esprit démocratique assignent, en matière financière, la prépondérance au Parlement. Mais la guerre a des nécessités telles que le maintien strict, intégral, des principes généraux était une impossibilité manifeste. Il convenait donc de les modifier et de les adapter aux circonstances.

SECTION I

La pratique extra-légale en temps de crise

Il faut reconnaître d'ailleurs que, jusqu'alors, *même en temps de paix*, les gouvernements, tout en affirmant qu'en matière financière le dernier mot appartient au Parlement et que rien ne peut se faire sans la volonté des Chambres, en avaient pris quelquefois singulièrement à leur aise avec les règles de l'autorisation préalable et de la spécialité des crédits budgétaires. Il n'était pas sans exemples qu'ils eussent mis délibérément de côté les principes fondamentaux de notre organisation politique, lorsqu'ils avaient estimé que la chose était utile pour le pays.

Les exemples sont même tellement nombreux que l'on pouvait en faire la théorie, et dire qu'en France, *en cas de crise*, le gouvernement engage des dépenses additionnelles sans demander au Parlement les crédits préalables (1) et sans se considérer comme lié par la règle de la spécialité.

Tout au plus sollicitait-t-il, avant d'*engager* la dépense ou même de la *payer*, l'assentiment de la commission du budget de la Chambre et de la commission des Finances du Sénat, ou du président et du rapporteur général de ces commissions. C'est ce qu'on appelait une ouverture *clandestine* de crédits. Une fois la crise passée, lorsque le gouvernement pouvait, sans compromettre la sûreté nationale, publier l'opération effectuée, les ministres expliquaient leur conduite et demandaient aux Chambres un *bill d'indemnité*. C'est ainsi que les choses s'étaient passées en 1898 lors de l'incident de *Fachoda*, et en 1905-1906 pour la crise du Maroc (2).

Il semble même, qu'à une certaine époque (1897), des faits beaucoup plus graves aient été accomplis.

Le 5 février 1915, le grand journal conservateur *Le Temps* revendi-

(1) Cette théorie est aujourd'hui expressément consacrée par une loi de 1922.

(2) Voyez sur ces incidents : JÈZE, *Le Budget*, 1910, p. 434 et suivantes et dans *Rev. Sc. Lég. Fin.*, 1906, p. 21 et suivantes ; 1907, p. 5 et suivantes ; 1913, p. 126 et suivantes.

quait comme un titre de gloire pour certains hommes politiques non seulement le fait d'avoir osé engager, sans l'autorisation préalable des Chambres, une dépense de 30 millions de francs pour la fabrication rapide du canon de campagne 75, mais encore celui d'avoir obtenu des Chambres une ouverture rétrospective de crédits sans leur faire connaître l'objet de ce crédit (1).

Ce qu'il faut critiquer, ce n'est pas l'engagement, dans les crises nationales très graves, de dépenses sans crédit et au delà des crédits ; il y a là des illégalités regrettables, mais parfois inévitables, auxquelles un gouvernement doit se résigner. Ce qui est inadmissible, c'est que l'illégalité soit suivie — même avec les intentions les plus louables — de dissimulation, de réticences, de manœuvres destinées à surprendre la confiance des Assemblées politiques.

C'est d'ailleurs ce qu'ont très bien compris les ministres qui étaient au pouvoir au moment de la déclaration de guerre. Ils n'ont pas voulu assumer la responsabilité d'engager les dépenses de guerre au mépris de tous les principes budgétaires. Ils ont demandé au Parlement une modification de ces principes, un régime nouveau adapté aux circonstances nouvelles résultant de la guerre.

C'est l'objet de la loi du 5 août 1914.

SECTION II

La loi du 5 août 1914 : abandon par le Parlement d'une partie de ses pouvoirs financiers

Dès la déclaration de guerre, le gouvernement demanda au Parlement de desserrer les règles quelque peu étroites de l'autorisation préalable du Parlement et de la spécialité des crédits budgétaires : ces règles, bonnes pour le temps de paix, sont, affirma-t-il, manifestement impraticables en temps de guerre (2).

Afin d'avoir les mains libres au point de vue de l'engagement des dépenses pour la conduite des opérations de guerre, le gouvernement fit voter la loi du 5 août 1914, *modifiant la loi du 14 décembre 1879 sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pour les besoins de la Défense nationale*.

(1) *Le Temps*, n° du 6 février 1915, page 1, article intitulé *Ceux à qui l'on doit le 75*. Cpr. Illustration, 10 février 1915. Gaston JEZE, *les Finances de guerre de la France*, 1915, t. I, p. 86 et suivantes.

(2) En Angleterre, une solution analogue se trouve dans la pratique des votes of crédit. Voyez Gaston JEZE, *Les votes de crédit*, dans la *R. S. L. F.*, 1915, p. 27 et suivantes. Cpr. aussi une solution analogue adoptée par l'Italie lors de la déclaration de guerre à l'Autriche, loi « des pleins pouvoirs » (mai 1915) ; et aussi par la Suisse (loi du 3 août 1914 ; *Bulletin de statistique et de législation comparée*, janvier 1915, p. 215 et suivantes).

En voici le texte :

« ARTICLE UNIQUE. — L'article 5 de la loi du 14 décembre 1879, sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décret pendant la prorogation des Chambres, est complété ainsi qu'il suit :

« Toutefois, en cas de mobilisation et jusqu'à la cessation des hostilités, les crédits supplémentaires et extraordinaires nécessaires aux besoins de la Défense nationale, même s'ils correspondent à des services autres que ceux visés au premier alinéa du présent article, ou s'ils sont destinés à la création d'un service nouveau, pourront, en cas d'absence des Chambres, être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des ministres.

« Ces décrets indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés et autoriseront, s'il y a lieu, la création et la réalisation des ressources extraordinaires nécessaires. Ils devront être soumis à la sanction du pouvoir législatif dans la quinzaine de la plus prochaine réunion des Chambres. »

Pendant six mois, cette loi servit de base au gouvernement pour l'ouverture des crédits, l'engagement des dépenses de guerre, la création et la réalisation de ressources extraordinaires.

Pourtant, *ce texte était inconstitutionnel. Ce texte était juridiquement inexistant.*

Ce n'est pas qu'il contînt un principe contraire à la Constitution. C'est tout simplement parce qu'il n'avait pas été adopté par le Parlement dans les formes constitutionnelles. Il s'agit donc d'une véritable *inexistence juridique*.

Dans la hâte avec laquelle, le 4 août 1914, les Chambres votèrent les lois de guerre, une erreur grave de procédure fut commise. Le texte voté par le Sénat n'était pas le même que celui adopté par la Chambre des députés : il en différait sur trois points essentiels. Le texte promulgué par le président de la République était celui approuvé par la Chambre des députés. Le texte publié le 5 août n'avait donc été voté que par une seule des deux Chambres (1).

Or, c'est un principe élémentaire, incontestable et incontesté, qu'une loi n'est constitutionnellement régulière que si les deux Chambres ont adopté exactement le *même texte* et que si le texte approuvé par les deux Chambres a été promulgué sans modification aucune par le président de la République.

(1) Pour la démonstration de cette irrégularité, voyez Gaston JÈZE, *Les Finances de Guerre de la France*, t. I, 1915, p. 92 et suivantes.

SECTION III

Larges pouvoirs conférés au gouvernement. Comparaison avec le vote of credit anglais

Quoi qu'il en soit, la loi du 5 août 1914 fut appliquée comme si elle avait été constitutionnellement votée.

Quel fut au juste le partage de pouvoirs opéré par cette loi entre le gouvernement et les Chambres en matière financière ?

I

Au premier abord, le texte semblait consacrer l'*abandon entre les mains de l'Exécutif des pouvoirs financiers du Parlement, en matière de dépenses publiques*.

1^o Le gouvernement, en cas de mobilisation, avait le pouvoir d'ouvrir seul, sans le concours préalable du Parlement, et sans spécialisation budgétaire fixée par les Chambres, tous les crédits nécessaires aux besoins de la Défense nationale ;

2^o Ce pouvoir était accordé dans les termes les plus larges et les plus généraux :

a) Le gouvernement pouvait ouvrir des crédits pour une *somme indéterminée* : « *Les crédits... nécessaires aux besoins de la Défense nationale* », porte la loi du 5 août 1914. Il y a là une différence très importante avec le *vote of credit* anglais, qui est une ouverture de crédits *en bloc*, pour une somme *déterminée* ;

b) Non seulement le pouvoir était indéterminé dans son *quantum*, mais encore il était, en quelque sorte, indéterminé dans son *objet* : il fallait, mais il suffisait qu'il s'agît de dépenses *nécessaires aux besoins de la Défense nationale*. On remarquera qu'il n'est pas dit « nécessaires à la conduite des opérations militaires ». Les « besoins de la Défense nationale », c'est là une expression tout à fait large, qui comprend les dépenses militaires proprement dites, mais aussi les secours aux familles des mobilisés, les secours aux réfugiés, les prêts d'argent aux puissances alliées, les dépenses pour le ravitaillement de la population civile, etc.

Et c'est ainsi que, par application de la loi de 1914, les décrets du 4 octobre, du 12 novembre et du 8 décembre 1914 ouvrirent aux ministres du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, au titre du budget annexe de la *Caisse nationale d'Epargne* pour l'exercice 1914, des crédits supplémentaires. De même, les décrets du 12 novembre et du 8 décembre 1914 ouvrirent au ministre des Finances, au titre du bud-

get annexe des monnaies et médailles pour l'exercice 1914, des crédits supplémentaires.

c) Le pouvoir existait non seulement pour les dépenses *supplémentaires* au sens technique du mot, c'est-à-dire pour des dépenses additionnelles pour tous les objets ou services *prévus au budget*, qu'il s'agit de crédits *limitatifs* ou de crédits *évaluatifs*, mais encore pour des dépenses *extraordinaires* au sens technique du mot, c'est-à-dire des dépenses pour objets ou services non *prévus au budget*, qu'il s'agit de *dépenses nouvelles* une fois faites, ou de *services nouveaux* durables et permanents ;

3^o Enfin, et c'est là l'une des caractéristiques du système, ce pouvoir existait *de plein droit*. Il n'avait pas à être sollicité des Chambres par le gouvernement. Il était inscrit dans une loi *générale et permanente*. C'est une autre différence avec le *vote of credit* anglais qui, lui, est une autorisation particulière de dépenser une certaine somme, accordée *chaque fois* au gouvernement par la Chambre des Communes ; le *vote of credit* une fois épuisé, le gouvernement doit obtenir de la Chambre des Communes un nouveau *vote of credit*. La différence est donc que le *vote of credit* oblige le gouvernement anglais, à intervalles plus ou moins longs, selon l'importance de la somme inscrite dans l'autorisation de dépenser, à s'adresser à la Chambre des Communes pour lui demander des crédits.

La loi française du 5 août 1914 consacrait un tout autre système. Dès la mobilisation, *de plein droit, pendant le temps où les Chambres ne sont pas réunies, le pouvoir illimité*, tels qu'il vient d'être décrit, existait au profit du gouvernement et devait être exercé par lui : il n'avait pas besoin d'être sollicité du Parlement.

Au premier abord, il semble que ce soient là des pouvoirs véritablement *dictatoriaux, excessifs*. Ils sont en désaccord complet avec l'esprit et les termes de la loi de 1879, dans laquelle le texte du 5 août 1914 a été inséré.

De fait, l'incorporation de ce texte dans la loi de 1879 n'était pas très heureuse. En effet, historiquement, la loi de 1879 est essentiellement une mesure de défiance envers l'exécutif (1) ; tous les termes en ont été pesés avec soin en vue de limiter la liberté d'action du gouvernement. Chacune de ses dispositions est une entrave apportée à l'Exécutif. Et voici que, brusquement, la loi du 5 août 1914 consacrait une renonciation très importante du Parlement à son pouvoir financier au profit de l'Exécutif. Et l'on inscrivait, à la suite d'un article notoirement hostile à l'Exécutif, une disposition de confiance.

(1) Sur ce point Gaston JÈZE, *Le Budget*, 1910, p. 428 et suivantes ; Gaston JÈZE, *Cours de Science des finances*, 6^e édition, 1922, *Théorie générale du Budget*, p. 151 et suivantes.

Cette bizarrerie s'explique par les conditions historiques dans lesquelles fut votée la loi de 1914. Il fallut improviser ; on a fait vite et pour le mieux ; faute de temps, on rédigea un projet très simple. Comme la loi sur les crédits additionnels est celle de 1879, on ajouta un paragraphe à cette loi, sans se demander si l'ensemble ne serait pas incohérent. Tout cela est, d'ailleurs, excusable.

Cette loi du 5 août 1914, malgré les prétentions de ses rédacteurs d'en faire une loi définitive, un complément permanent de la loi de 1879 (1), n'était qu'un expédient, une mesure de circonstance : elle était en contradiction manifeste avec l'esprit général de la loi de 1879.

II

D'ailleurs, il ne faudrait rien exagérer.

La loi du 5 août 1914 entourait le pouvoir du gouvernement de certaines limitations, dont quelques-unes étaient très sérieuses, d'autres de pure forme.

1^o Une limitation très importante, c'est que le gouvernement pouvait seulement ouvrir des crédits *supplémentaires ou extraordinaires* au sens technique du mot, c'est-à-dire *des crédits additionnels*. Des *crédits additionnels* supposent qu'il existe *déjà des crédits principaux alloués par le Parlement*. Ainsi donc, en décembre 1914, au moment où le gouvernement manifestait encore envers le Parlement une grande défiance, il eût été non seulement contraire à l'esprit de la Constitution, mais encore contraire au texte formel de la loi du 5 août 1914, de commencer l'exercice financier 1915 sans que des crédits *généraux* eussent été demandés aux Chambres et accordés par elles. — Des crédits parlementaires étaient absolument nécessaires pour les *dépenses, même additionnelles, autres que celles nécessitées par la Défense nationale*. De plus, même pour les dépenses de la Défense nationale, la loi de 1914 n'accordait au gouvernement que le pouvoir d'ouvrir des *crédits additionnels*. Une première ouverture de crédits par le gouvernement — même limitée aux services de la Défense nationale — aurait été un véritable coup d'État. Plus simplement, la loi de 1914 ne permettait pas au gouvernement de ne convoquer le Parlement qu'après la fin de l'année 1914 (2). Le gouvernement finit par le comprendre ainsi. Après hésitation, tout à fait à la fin de décembre 1914 (22 décembre), il sollicita du Parlement des crédits provisoires pour six mois. C'était la base indispensable pour l'ou-

(1) Cette intention résulte des termes de la loi : « Toutefois, au cas de mobilisation et jusqu'à la cessation des hostilités... » C'est une règle permanente pour le temps de guerre.

(2) La convocation pour le deuxième mardi de janvier 1915 était assurée par la Constitution elle-même.

verture ultérieure par le gouvernement de crédits additionnels pour les besoins de la Défense nationale.

En vertu du même raisonnement, il faut dire que, le Parlement ayant voté en décembre 1914 non pas un *budget annuel*, mais des crédits provisoires pour six mois, à la fin du premier semestre 1915, la base sur laquelle s'appuyait le pouvoir conféré au gouvernement par la loi du 5 août 1914 faisait à nouveau défaut, jusqu'à ce que le Parlement eût voté, à la fin du mois de juin 1915, trois nouveaux douzièmes provisoires. A la fin septembre 1915, la même situation se représenta.

Ces constatations sont de la plus haute importance politique. C'était l'affirmation du pouvoir suprême du Parlement de dire le dernier mot dans la conduite de la guerre, et de faire triompher sa volonté par le refus des crédits ou, plus exactement, par la menace du refus des crédits ;

2^o Une autre limitation très importante — une des plus importantes, sans contestation possible — c'est que le pouvoir du gouvernement était suspendu pendant la présence des Chambres. Le texte est formel : « Les crédits... pourront, *en cas d'absence des Chambres*, être ouverts... par des décrets. » L'absence des Chambres, c'est la clôture régulière de la session des Chambres par le gouvernement et non pas l'interruption momentanée des séances par les Chambres elles-mêmes.

L'interprétation restrictive est celle qui fut adoptée par le gouvernement. Et ainsi la loi du 5 août 1914, inexistante juridiquement, n'a plus reçu d'application depuis la fin du mois de décembre 1914. En effet, la limitation apportée par les mots « en cas d'absence des Chambres » eut un résultat très curieux.

Le gouvernement, après s'être défié du Parlement jusqu'à la fin de décembre 1914, déclara, à maintes reprises, ne pas vouloir clore la session parlementaire, désirer la collaboration incessante des Chambres. Dès lors, les Chambres sont restées en session pendant toute la durée des hostilités. Il n'y eut plus que des interruptions de séances, des ajournements *spontanés*, et non des *prorogations par décret*. Dès lors, la loi de 1914 se trouva du même coup rendue inapplicable.

En est-il résulté une gêne pour l'action gouvernementale ? Non. Le gouvernement a demandé et obtenu des crédits provisoires considérables, calculés largement. Le Parlement comprit que le contrôle des Chambres, dans les circonstances de guerre, était forcément réduit, et que, par suite, la discussion des demandes de crédits devait être très rapide.

A la fin de l'année 1915, la loi du 5 août 1914 fut abrogée. On s'était aperçu enfin de l'inconstitutionnalité de la loi. Mais il parut dangereux de reconnaître ouvertement cette irrégularité. On préféra déclarer que

la permanence du Parlement étant désormais assurée, la loi de 1914 devenait inutile. Quoi qu'il en soit, le 30 novembre 1915, la loi de 1914 fut abrogée sans discussion (1).

SECTION IV

Les applications de la loi de 1914

Au lendemain de la déclaration de guerre, et jusqu'à la fin de 1914, il fut fait un grand usage de la loi du 5 août 1914.

I

Pendant les cinq premiers mois de la guerre, du début du mois d'août au 22 décembre 1914, les crédits ouverts par décrets (2) au titre du *budget général* (3) et soumis pour régularisation au Parlement s'élevèrent ensemble à la somme de 1.866.443.001 francs (4).

Lorsque les Chambres se réunirent le 22 décembre 1914, le gouvernement les saisit d'un projet de loi concernant la régularisation des décrets au titre du budget général de l'exercice 1914 et des budgets annexes. Ce projet fut adopté *sans discussion* par la Chambre des députés le 22 décembre. Le Sénat fit longtemps attendre sa sanction. Il ne la donna qu'à la fin du mois de mars 1915, en sorte que la loi régularisant les décrets rendus en Conseil d'État, d'août à décembre 1914, est du 29 mars 1915.

La procédure suivie dans cette circonstance est remarquable. Le gouvernement refusa de s'expliquer publiquement. Il déclara qu'il ferait un exposé aux commissions du budget et des finances. Afin d'entendre cet exposé, certains députés avaient demandé de permettre à tous les députés d'assister à la séance de la commission du budget au cours de laquelle le gouvernement s'expliquerait. Cette proposition, à laquelle le gouvernement était hostile, ne fut pas adoptée. Les renseignements furent fournis aux seules commissions du budget et des finances.

Le rapporteur de la commission du budget de la Chambre des députés affirma que les membres de la commission étaient satisfaits, que le gouvernement avait présenté à la commission du budget toutes les explications et justifications désirées (5).

(1) Voir Gaston JÈZE, *Revue de Science et législation financières*, 1915, p. 722. Chambre. Séance du 15 octobre 1915 ; Sénat, 25 novembre 1915 (*J. O.*, Débats, p. 616 et suivantes).

(2) Voir les détails dans G. JÈZE, *Les Finances de guerre de la France*, t. I, 1915, p. 109 et suivantes.

(3) Au titre des budgets annexes, il fut ouvert aussi des crédits.

(4) On admirera la précision à un franc près. C'est le triomphe de la bureaucratie.

(5) Rapport de M. A. MÉTIN, 22 décembre 1914, n° 438, p. 4 : « Nous avons demandé toutes les

Depuis la réunion des Chambres, le deuxième mardi de janvier 1915, le gouvernement n'a plus usé des pouvoirs extraordinaires inscrits dans la loi du 5 août 1914.

C'est ainsi, par exemple, que la loi du 29 juin 1915, concernant l'ouverture et l'annulation de crédits sur l'exercice 1914 au titre du budget général (1), ne fait allusion, pour ratification, à aucun crédit ouvert par le gouvernement. De même, c'est par voie de projet de loi (n° 920), soumis au vote des Chambres, qu'il fut procédé à l'ouverture sur l'exercice 1915, au titre du budget général, de crédits additionnels aux crédits provisoires accordés pour le premier semestre du dit exercice. Le rapport fait par le député Métin au nom de la commission du budget, le 17 juin 1915 (2), ne relève aucun exercice du pouvoir financier inscrit dans la loi du 5 août 1914.

Le budget de 1914, voté par les Chambres le 15 juillet 1914, ne pouvait plus, une fois la guerre déclarée par l'Empire allemand à la France, être appliqué tel quel. Un budget de paix ne convient manifestement pas à une période de grande guerre nationale qui met en jeu l'existence même de la patrie. Une guerre de vie ou de mort apporte, dans un pays, des perturbations trop profondes pour que les services publics puissent continuer à fonctionner normalement et, par suite, à « dépenser » comme en temps de paix. Une modification radicale du budget de 1914 était indispensable.

En proposant la loi du 5 août 1914, le gouvernement avait bien demandé de larges pouvoirs de modifications du budget de 1914, mais uniquement en ce qui concerne l'*accroissement* des crédits pour dépenses déjà prévues, ou l'ouverture de crédits pour des services *nouveaux*. Ce texte exceptionnel ne pouvait pas être interprété comme donnant au gouvernement le pouvoir de bouleverser, sans le concours du Parlement, le budget général voté par les Chambres.

Pourtant, le gouvernement n'hésita pas à faire les modifications jugées indispensables, *sans d'ailleurs prétendre exercer les pouvoirs inscrits dans la loi du 5 août 1914*.

Ayant, au surplus, d'excellentes raisons pour agir ainsi, le gouvernement ne crut pas opportun de convoquer les Chambres afin de les faire collaborer aux modifications nécessaires. Il les opéra lui-même, *extra legem, contra legem* (3).

justifications de crédits qui nous ont paru nécessaires. — Les deux ministres de la Guerre et de la Marine ont été entendus par la commission. — Le droit de contrôle a été ainsi exercé *dans les formes que permettent les circonstances*. La Chambre comprendra que nous ne puissions, en pleine guerre, donner, dans un document public, des précisions sur des crédits destinés à la Défense nationale. »

(1) *J. O.*, 30 juin 1915, p. 4405.

(2) Chambre, Documents, n° 1021.

(3) En ce sens, le rapport de M. le sénateur AÏMOND, 18 mars 1915, n° 102, p. 35 et suivantes.

Dans sa préoccupation d'avoir les mains libres, de ne pas être dérangé dans l'œuvre de Défense nationale par le travail harrassant des séances parlementaires, il prorogea même les Chambres (1).

Il n'hésita pas à assumer la responsabilité politique et morale la plus lourde qui puisse peser sur un gouvernement dans une libre démocratie : celle de gouverner en dehors de la loi, *extra legem, contra legem*, d'exercer des pouvoirs réservés par la Constitution au Parlement, en se promettant de faire ultérieurement couvrir sa responsabilité par des amnisties, par des bills d'indemnité.

En pareille circonstance, le gouvernement anglais n'a pas agi de même. La Chambre des Communes a continué à siéger, à contrôler le gouvernement, à exercer ses pouvoirs financiers.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement français, de sa seule autorité, en dehors de ses pouvoirs légaux, modifia le budget de 1914, tel qu'il avait été adopté par les Chambres (2).

On peut regretter que, dans sa défiance du Parlement, le gouvernement n'ait pas associé plus complètement les Chambres à ces réformes louables, et qu'il ait préféré assumer, en dépassant ses pouvoirs constitutionnels, toute la responsabilité de ces mesures financières excellentes, mais en dehors de sa compétence.

Au surplus, les irrégularités furent couvertes par le Parlement, au moyen d'une loi de ratification (loi du 29 mars 1915, art. 2).

II

A la fin du mois de décembre 1914, le gouvernement se résigna à convoquer les Chambres, afin de leur demander le vote des crédits généraux et l'autorisation de percevoir les impôts pour l'année 1915.

Le gouvernement dressa un *budget de guerre* pour six mois, en demandant aux Chambres de le voter à l'extrême urgence, comme *crédit de confiance*. Au lieu de l'appeler *budget de guerre* ou *crédit de confiance*, le gouvernement préféra le présenter au Parlement sous le titre de « pro-

(1) Il n'est pas du tout certain que la conduite du gouvernement, dans cette circonstance, ait été constitutionnelle, légale ou simplement correcte. Le gouvernement prononça la clôture de la session extraordinaire ouverte le 4 août 1914, par simple décret paru à l'*Officiel*, sans le lire aux Chambres, en profitant de l'interruption des séances par l'ajournement *spontané* décidé par la Chambre et par le Sénat, et cela malgré les promesses faites, malgré les invitations adressées aux députés et sénateurs de venir à Bordeaux collaborer avec le gouvernement. — D'autre part, la loi du 3 avril 1878 reçut une interprétation tout à fait contestable : Lorsque l'état de siège a été proclamé, le gouvernement peut-il prononcer la clôture de la session ? La loi de 1878 ne suppose-t-elle pas le maintien des Chambres en session pendant toute la durée de l'état de siège, afin de contrôler le gouvernement ? Cpr. sur ce point l'étude du professeur BARTHÉLEMY dans la *Revue du Droit public*, p. 1915, p. 134 et suivantes.

(2) Pour les détails, voyez Gaston JÈZE, *Les Finances de guerre de la France*, t. I, 1915, p. 113 et suivantes.

jet de loi portant : 1^o ouverture, sur l'exercice 1915, des *crédits provisoires* applicables au premier semestre de 1915 ; 2^o autorisation de percevoir, pendant la même période, les impôts et revenus publics ».

Ce titre n'était pas exact : il employait un libellé qui, dans la technique financière française, a une signification précise.

D'une part, les douzièmes provisoires ont essentiellement pour objet de donner aux Chambres le temps d'achever la discussion et le vote du budget général : ils sont accordés pour une très courte période : un mois, deux mois. Or tel n'était pas le cas : à la fin de 1914, le budget de 1915 n'était ni en discussion, ni en examen, ni même en préparation ; et le gouvernement demandait six douzièmes d'un coup, bien que les Chambres fussent à la veille d'entrer en *session ordinaire*.

D'autre part, les douzièmes provisoires ont essentiellement pour objet le maintien du *statu quo*. Or, ni au point de vue des *dépenses*, ni au point de vue des *recettes*, la loi du 26 décembre 1914 sur les crédits provisoires ne maintenait le *statu quo*.

Enfin, alors que les douzièmes provisoires fixent un bloc de crédits sans répartition en chapitres, le gouvernement, en déposant le projet général devenu la loi du 26 décembre 1914, présentait, en outre, une *répartition détaillée* des crédits en chapitres, tout en avertissant les Chambres que cette répartition n'avait pas de valeur légale.

En réalité, le projet du gouvernement, devenu la loi du 26 décembre 1914 et qui a servi de modèle pour la suite de la guerre, était un véritable *budget de guerre pour six mois*, non seulement pour les dépenses militaires, mais encore pour les autres dépenses. C'est d'ailleurs ce que laissait entendre le ministre des Finances dans son exposé des motifs (1), et c'est ce que déclarait nettement le rapporteur de la commission sénatoriale des Finances, M. Aimond (2) :

« Lorsqu'on demande aux Chambres des douzièmes provisoires, le projet de loi qui les contient se borne à dire que ces douzièmes sont *exactement calculés pour chaque mois d'après les chiffres du budget de l'année précédente*, rectifiés simplement dans quelques détails en raison de circonstances spéciales. Les projets de loi de cette sorte n'indiquent,

(1) Exposé des motifs de M. RIBOT : « Le gouvernement a pensé que, dans la situation actuelle, il n'était pas possible de vous proposer un *projet de budget définitif pour l'exercice 1915*. Il nous semble superflu d'indiquer les raisons qui ne nous permettent pas de faire, à l'heure présente, des prévisions pour toute une année et de les soumettre, en suivant la procédure ordinaire, à la discussion et au vote des deux Chambres. Nous sommes donc obligés de vous demander des douzièmes provisoires. Vous estimerez sans doute avec nous que ces douzièmes doivent être calculés pour une période assez longue, de manière que les services de la Défense nationale ne soient pas astreints à vivre au jour le jour et puissent prendre en toute sécurité les mesures indispensables pour continuer la guerre avec toute l'énergie nécessaire. Nous vous proposons, en conséquence, de voter dès à présent six douzièmes ».

(2) Rapport du 23 décembre 1914, n° 480, p. 11.

du reste, aucune distribution de ces douzièmes en chapitres budgétaires, et c'est un décret du président de la République qui fait cette répartition. Dans le projet actuel, le gouvernement a cru devoir nous faire connaître d'avance la répartition, par ministère et par chapitre, des sommes qu'il nous demande ; de telle sorte que l'exposé des motifs du projet de loi fait apparaître ce dernier sous la forme d'un véritable budget. »

La solution française diffère donc très nettement de la solution anglaise. En Angleterre, le gouvernement a présenté, pour les dépenses autres que les dépenses de guerre, des *estimates* comme à l'ordinaire. C'est seulement pour les dépenses de guerre (militaires et autres) qu'il a adopté le procédé des *votes of credit*, c'est-à-dire d'un crédit de confiance en bloc, d'un montant assez élevé pour permettre au gouvernement de « financer » la guerre pendant un certain nombre de mois, la Trésorerie faisant la répartition de ce crédit selon ce qu'elle jugeait être utile à l'intérêt public (1).

Et même, en novembre 1914, le gouvernement anglais avait cru possible de maintenir les crédits militaires du temps de paix, les *votes of credit* n'étant disponibles que pour les dépenses additionnelles. D'ailleurs, on vit tout de suite que ce procédé était sans valeur pratique dans la guerre actuelle, et l'on décida, en février 1915, pour les dépenses militaires et de guerre, de supprimer les *estimates* ordinaires et de recourir aux *votes of credit* (2).

En France, le gouvernement demanda un crédit de confiance générale, pour toutes les dépenses publiques, civiles ou militaires.

Et c'est avec raison. La guerre, en France, avait complètement bouleversé tous les services publics. C'était une guerre de vie ou de mort, qui ne permettait pas aux services publics, même non militaires, de fonctionner normalement. La guerre les touchait *directement* d'une manière très sensible, et sans qu'on pût dire, à l'avance, dans quelle mesure. Il était impossible, dès lors, d'établir un budget sérieux, même pour les dépenses non militaires. Dans ces conditions, dresser un budget qui ne pouvait répondre à aucune réalité véritable, c'était faire un geste sans signification pratique, c'était donner un coup de chapeau déférent à une règle essentielle, fondamentale, indispensable à la bonne gestion des finances publiques, mais qui suppose, pour son application, la possibilité de prévoir, la possibilité de dresser, d'accord avec les Chambres, un programme d'action politique précis. Or, la guerre déjouait toutes les prévisions, quant à sa durée, quant aux charges qu'elle entraînait, quant

(1) Voyez Gaston JÈZE, *Les Finances de Guerre de l'Angleterre*, *Revue de Science et de législation financières*, 1915, p. 27 et suivantes.

(2) Pour les détails de cette procédure, voyez Gaston JÈZE, *op. cit.*, *Revue de Science et de législation financières*, 1915, p. 380 et suivantes.

à son contre-coup sur les services publics de tout ordre. Elle avait pour effet nécessaire de réduire l'action des Chambres et de développer celle du gouvernement. Dans ces circonstances, vouloir dresser un budget proprement dit *annuel*, même restreint aux dépenses non militaires, aurait été faire un acte vain. Or, en politique et en finances, ce qui est inutile est mauvais. Le gouvernement fut donc sagement inspiré en n'écoutant pas les conseils que certains lui donnaient. C'est avec raison qu'il adopta le procédé du *vote de confiance en bloc* pour tous les services publics, militaires ou non militaires.

Telle est la première caractéristique de la loi du 26 décembre 1914. Elle accorda au gouvernement un *crédit de confiance en bloc*.

III

Une autre caractéristique est la *participation très effacée des Chambres* dans l'élaboration de ce budget de guerre. Malgré l'importance des crédits accordés, malgré leur signification politique, la collaboration des Chambres fut aussi réduite que lorsqu'il s'agit de douzièmes provisoires proprement dits. Cela est remarquable.

En temps de paix, en France, le budget est, en effet, en très grande partie, l'œuvre des Chambres ; l'influence des commissions du budget et des finances, l'action personnelle des députés et des sénateurs sont considérables : le droit d'amendement s'exerce largement, et même d'une manière tellement excessive qu'on a dû essayer de le limiter, de le réglementer afin de le restreindre (1).

Tel ne fut pas le cas pour ce premier budget de guerre. Le gouvernement demanda aux Chambres de ne pas faire d'amendement aux propositions du gouvernement.

Aussi les Chambres prirent-elles soin de décliner toute responsabilité, de laisser cette responsabilité tout entière au gouvernement. Le sénateur Aimond, dans son rapport (2), insista bien sur ce point.

Comment le Parlement a-t-il donc compris et exercé son pouvoir de contrôle financier sur les budgets de guerre présentés par le gouvernement ?

1^o Dans un rapport fait le 22 décembre 1914 au nom de la commission du budget, le député A. Métin exposait comme suit la façon dont la commission de la Chambre des députés avait étudié le projet de douzièmes provisoires (3) :

(1) Gaston JÈZE, *Le Budget*, 1910, p. 207 et suivantes. Gaston JÈZE, *Cours de Science des finances*, 6^e édition, 1922. *Théorie générale du budget*, p. 65 et suivantes.

(2) Rapport cité, n^o 480, p. 11 et 12.

(3) Rapport du 22 décembre 1914, p. 3 et 4.

« On ne saurait donner, en temps de guerre, dans un document destiné à la publicité, des précisions sur les crédits destinés à la Défense nationale. Qu'on nous permette de dire simplement que le droit de contrôle a été exercé par votre commission du budget. La sous-commission nommée par elle pour surveiller l'emploi des crédits militaires et dont le président, le rapporteur général et le rapporteur du budget de la guerre sont membres, a fait une *enquête personnelle dans les divers services de la guerre ; elle a reçu tous les renseignements demandés par elle ; elle les a mis à la disposition de la commission, après en avoir préparé et présenté l'analyse.*

« Le tableau de la situation militaire apporté à la commission par son président, chargé par elle d'une enquête sur l'*état du matériel*, a été soumis à la commission et approuvé par elle.

« Tous les renseignements nécessaires ont été, d'autre part, demandés et obtenus du ministère de la Marine.

« Enfin, les ministres de la Guerre et de la Marine ont été entendus par la commission et ont répondu aux questions de ses membres. »

N'y avait-il pas, dans cet exposé, quelque exagération ? Est-ce en quelques jours qu'un budget de cette importance aurait pu être examiné sérieusement ? N'était-il pas excessif de donner à la Chambre des députés et au pays des affirmations aussi optimistes ?

Plus vraisemblable est, à cet égard, le rapport présenté au nom de la commission sénatoriale des Finances (1). Le sénateur Aimond expliqua quelle pouvait et quelle devait être l'attitude du Sénat en présence de la demande du gouvernement :

a) En réalité, déclara M. Aimond, ce n'est pas un budget proprement dit que le Sénat a à voter : c'est un *vote de confiance* qu'on lui demande, sous forme d'un crédit en bloc de plusieurs milliards de francs.

b) Le Sénat n'a actuellement ni le temps, ni les moyens de contrôler minutieusement cette demande : il doit faire confiance au gouvernement et réserver l'exercice de son pouvoir de contrôle pour plus tard ; il l'exercera au fur et à mesure des demandes de crédits supplémentaires. Pour le moment, il ne peut s'agir, pour le Sénat, que de poser aux ministres des questions, d'obtenir des éclaircissements sur quelques points particulièrement importants.

Une dernière observation doit être faite touchant les *crédits de confiance*.

Les crédits supplémentaires ou extraordinaires à ces crédits de confiance ont revêtu, à partir du mois de janvier 1915, un caractère *politique* tout particulier, qui s'est accentué à mesure que les Chambres

(1) 23 décembre 1914, n° 480.

affirmaient davantage leur prérogative de contrôle sur le gouvernement et réussissaient à faire reconnaître par le pays l'utilité et la nécessité de ce contrôle. Au lieu de comprendre, dans le *crédit de confiance global* (douzièmes provisoires), tous les crédits nécessaires à la marche de tous les services publics, le gouvernement prit l'habitude de détacher les crédits relatifs à des dépenses pour lesquelles le contrôle du Parlement devrait être obtenu séparément, à la suite d'un examen approfondi : de là, la présentation et le vote de nombreux crédits additionnels.

Un certain nombre de ces demandes séparées auraient parfaitement pu être évitées, le *crédit de confiance global* étant assez large pour couvrir ces dépenses et la règle de la spécialité budgétaire étant écartée. *Les crédits additionnels aux crédits provisoires* prirent un *caractère nettement politique*, par lequel s'affirmait le respect, par le gouvernement, des pouvoirs financiers des Chambres (1).

La prérogative du Parlement, si cavalièrement mise de côté par le gouvernement dans les cinq premiers mois de la guerre, n'était donc plus discutée. Le gouvernement reconnut et proclama lui-même, à maintes reprises, l'utilité, la nécessité de la collaboration des Chambres, utilité et nécessité qu'aucun démocrate sincère n'aurait jamais dû mettre en doute.

IV

Le précédent créé par la loi du 26 décembre 1914 servit de modèle lorsque, aux mois de juin et de septembre 1915, le gouvernement eut besoin de nouveaux crédits.

La force même des choses conduisit toutefois à apporter quelques modifications.

La progression des dépenses fut telle que non seulement, en juin 1915, un budget définitif ne pouvait pas être établi, mais encore que, pour les dépenses de guerre, la période de six mois parut beaucoup trop longue pour faire des prévisions exactes.

La guerre offrit, au point de vue financier, des surprises telles qu'une période de trois mois sembla la période maxima pour laquelle on pouvait établir des prévisions, et encore ces prévisions ne pouvaient pas être très précises.

Des déclarations en ce sens furent faites, le 16 septembre 1915, par

(1) Voyez, à cet égard, l'exposé des motifs du 3 juin 1915 (projet de loi portant ouverture de crédits provisoires pour le troisième trimestre 1915) : « Nous avons écarté — pour vous les soumettre prochainement dans un projet spécial et réserver ainsi la plénitude de votre droit de contrôle — les créations ou extensions de service que certains départements nous ont signalées comme indispensables... » Cpr. une formule analogue dans l'exposé des motifs du 16 septembre 1915 (projet de douzièmes pour le quatrième trimestre 1915).

le ministre dans l'exposé des motifs du projet de douzièmes pour le quatrième trimestre de 1915.

Le précédent était créé. On continua pendant toute la durée de la guerre. On ne revint à la pratique du budget qu'en 1920 et en 1921.

V

Lorsque l'on vit que la guerre durait au delà de ce que l'on avait cru tout d'abord, le contrôle du Parlement se fit plus actif.

Ce contrôle se manifesta, en premier lieu, par une spécialisation un peu plus grande des crédits budgétaires, sous la forme de *crédits additionnels spéciaux aux crédits provisoires* : le caractère politique de ces crédits fut accentué.

Le gouvernement omit volontairement de comprendre, dans les crédits de confiance globaux, les crédits relatifs aux dépenses entraînées par la création ou pour l'extension de certains services. Il le fit « pour réserver la plénitude du droit de contrôle du Parlement (1) ». Des projets spéciaux furent présentés pour l'ouverture de ces crédits.

Le contrôle plus actif des Chambres fut, en outre, marqué par une intervention plus énergique des commissions parlementaires et aussi, — mais dans une mesure beaucoup moindre — par un embryon de discussion générale publique.

Le Sénat revendiqua même très fermement ses pouvoirs financiers (2), et la commission des Finances fit valoir les bons résultats produits par son contrôle.

Tous ces points furent très nettement indiqués au Sénat, le 29 juin 1915 (3), par M. Aimond, rapporteur général de la commission des finances :

« Messieurs, à la demande d'un très grand nombre de nos collègues, la commission des finances reprend la procédure usitée antérieurement en matière de discussion financière. Son rapporteur général va donc, d'une façon aussi brève que possible, résumer les principales observations qu'elle croit devoir vous présenter à l'occasion des crédits qui vous sont demandés. »

Dans une autre partie de son discours prononcé au Sénat, le 29 juin 1915 (4), M. Aimond insista à la fois sur « la reconnaissance par le gouvernement des droits de contrôle des Chambres », et sur « le rôle prépondérant des commissions » dans l'exercice du contrôle financier :

(1) Exposé des motifs du 3 juin et du 16 septembre 1915.

(2) Rapport, Sénat, 3 juin 1915, n° 199, p. 4 et suivantes.

(3) J. O., Sénat, Débats, p. 318.

(4) J. O., Sénat, Débats, p. 321.

« *Par un accord tacite*, nous avons décidé que le *contrôle financier* qui vous appartient sur les actes du gouvernement ne *s'exercerait plus désormais à la tribune du Sénat, mais au sein des commissions* (1). Certains estiment même que ce contrôle ainsi réduit est superflu, qu'il faudrait le supprimer.

« Nous savons que telle n'est pas la pensée du gouvernement. Avec sa grande loyauté, M. le président du Conseil a bien voulu déclarer à la commission sénatoriale qu'il entendait que son contrôle s'exerçât jusqu'au bout, sans aucune interruption, et il a répété cette déclaration à la tribune. Du reste, qui pourrait se plaindre du contrôle de vos commissions ? Est-ce que les résultats n'en sont pas tangibles ?

« Quand leurs archives pourront s'ouvrir sans aucun inconvénient, on verra le travail considérable qu'elles ont accompli, on verra le concours qu'elles ont apporté à la Défense nationale.

« Quant à la commission des finances, au nom seul de laquelle j'ai le droit de parler, je dois dire que depuis longtemps elle apporte au gouvernement une collaboration efficace.

« Elle exerce d'abord un *contrôle préventif*. Les lois qui viennent devant vous ne sont-elles pas, pour ainsi dire, élaborées, remaniées par elle, d'accord avec le gouvernement, avant d'être soumises au Sénat ? Elle exerce d'ailleurs son contrôle d'une autre manière. N'est-ce pas l'honorable M. Ribot qui a dit à la Chambre des députés, hier :

« Il y a des dépenses qu'on peut réduire, et j'ai le devoir de le dire « à cette tribune. En dehors des dépenses militaires inévitables qu'il « faut consentir, il y en a d'autres qu'on fait trop largement. Quand on « vit presque uniquement sur l'emprunt, on est entraîné à penser qu'il « n'y a pas de limites et qu'on peut dépenser sans compter. C'est l'esprit « général qu'il faudrait modifier. Il faudrait que les intendants militaires « se convainquissent qu'ils ne doivent pas trop dépenser. »

« Pourquoi un homme aussi avisé, aussi averti que M. le ministre a-t-il donné, du haut de la tribune, cet avertissement ? *C'est parce qu'il connaissait les conclusions de la commission des Finances au sujet d'un grand nombre de dépenses que nous avons soumises au crible d'un examen sévère.*

« Par conséquent, vous voyez que le contrôle que certains critiquent est un contrôle nécessaire.

« Si j'osais le dire, messieurs, c'est une véritable émulation pour le mieux faire qui anime le gouvernement et vos commissions. Qui donc pourrait s'en plaindre ?

(1) Voyez aussi le rapport du sénateur MILLIÈS-LACROIX, inséré dans le rapport de M. AIMOND, 3^e juin 1915, n° 199, p. 9) : « C'est dans cet esprit (d'économie) que votre commission des finances examine les crédits qui vous sont demandés et qu'elle exerce son contrôle, qui, pour n'être pas publié dans ses détails, n'en est pas moins souvent efficace.

« Gouvernement et commissions ne sont pas des forces divergentes ; ce sont des forces qui convergent vers un seul but : améliorer et renforcer la Défense nationale pour rendre certain le salut de la patrie. »

L'activité des commissions du budget et des finances apparaît dans les rapports rédigés par les rapporteurs généraux et particuliers de ces commissions. La lecture de ces rapports est tout à fait instructive. Encore tous les rapports ne furent-ils pas publiés, pour des raisons de sécurité nationale.

VI

D'ailleurs, à la Chambre des députés et au Sénat, on se plaignait de la mauvaise volonté des bureaux à répondre aux questions des commissions parlementaires.

La commission des finances du Sénat a souvent fait entendre des récriminations :

« Votre commission des finances, écrivait M. Milliès-Lacroix dans un rapport du 3 juin 1915 (p. 10 et s.) (1), s'occupe activement des conditions dans lesquelles sont passés les marchés ; elle a soumis déjà à M. le ministre de la Guerre les nombreuses observations que lui a suggérées l'examen de ces actes, notamment en ce qui concerne les fournitures de munitions.

« Elle continue ardemment ses investigations dans l'ensemble des services de la guerre ; *mais son œuvre s'accomplit lentement, en raison des lenteurs excessives apportées par les services à répondre aux questions et demandes d'éclaircissements faites par le rapporteur spécial.*

« Nous nous sommes déjà plaints de ces lenteurs dans notre rapport n° 102 ; *or elles persistent, comme si elles étaient l'application imperturbable d'un système délibérément voulu.* Des demandes d'éclaircissements, qui datent du mois de janvier, attendent encore les réponses, malgré les nombreux rappels que nous avons adressés. C'est ainsi, notamment, que nous ne sommes pas encore en mesure d'être éclairés sur les marchés de blé, de conserves de viande, de légumes secs, de tannage des dépouilles de bœufs abattus pour l'alimentation de l'armée, de tissus et d'effets d'habillement, etc., etc. Les services perdent, au lieu de gagner, à se cantonner dans l'inertie que nous leur reprochons. Ils incitent à la défiance le contrôle parlementaire qui, animé cependant

(1) Inséré dans le rapport de M. AÏMOND, 3 juin 1915, n° 199. Voyez aussi le rapport de M. MILLIÈS-LACROIX, du 18 mars 1915, inséré dans le deuxième rapport de M. AÏMOND, 18 mars 1915, n° 102, p. 26 : « Nous avons été arrêtés par les *retards excessifs* que l'administration a apportés dans la production des documents dont nous lui avons demandé la communication. Bien des questions que nous lui avons posées sont encore, à l'heure actuelle, restées sans réponse... »

d'intentions bienveillantes, se trouvera forcément amené à induire d'un tel silence qu'on lui dérobe des choses qu'on a intérêt à lui cacher.

« Après nous être adressés au ministre de la Guerre, c'est au gouvernement que nous faisons appel. « Les Chambres et le gouvernement, « a dit M. le ministre des Finances, doivent apporter dans leur collaboration le même esprit, un esprit de franchise, de loyauté et de confiance mutuelle. » La collaboration du Sénat consiste dans l'exercice d'un contrôle impartial et loyal. *Ce n'est pas trop exiger que de demander que soient fournis à la commission des Finances tous les moyens qu'elle réclame d'accomplir strictement sa mission.* »

Citons encore les plaintes exprimées par M. Aimond, au nom de la commission des finances du Sénat, dans son rapport du 25 juin 1915 (1) :

« Le gouvernement a ainsi entre les mains les résultats d'un contrôle que nous exerçons dans des circonstances difficiles, eu égard à la résistance de certains bureaux et au souci que nous avons de ne rien faire qui puisse porter préjudice à la Défense nationale ; c'est vous dire que *notre responsabilité est dégagée* et que nous n'avons rien négligé pour enrayer les dépenses dont la nécessité n'apparaissait pas comme évidente. »

Les commissions du budget et des finances, conscientes de leur mission de contrôle et de leur responsabilité envers le pays, protestèrent donc énergiquement contre certains agissements de l'administration, qui faisaient trop bon marché des pouvoirs financiers du Parlement.

Cela est caractéristique de la transformation qui se produisit dans la force respective du gouvernement et des Chambres depuis le mois de janvier 1915. Il convient de signaler, à cet égard, le rapport présenté au nom de la commission des finances du Sénat par M. Milliès-Lacroix, touchant la fourniture de calottes métalliques et d'un casque en acier, dont il était question de doter l'infanterie (2).

« La commission du budget de la Chambre des députés s'est émue, écrivait M. Milliès-Lacroix, de voir introduire le casque dans l'habillement de la troupe, *sans que le Parlement ait été consulté. Nous partageons l'émotion de la Commission du budget.* Le casque est un effet nouveau, dont la loi ne permet la création qu'en vertu d'un texte législatif. Nous ne nous élevons pas contre le principe de son adoption ; mais *nous ne saurions admettre que de pareilles innovations aient lieu sans l'assentiment des Chambres.* Puisque le général en chef en a fait la demande, le 17 février, on aurait dû soumettre le projet au Parlement, comme le veut la loi.

(1) N° 226, p. 12.

(2) Rapport du 22 juillet 1915, n° 260, p. 95 et suivantes, et en particulier, p. 98 et 99.

Au surplus, c'est incidemment que la question est portée devant nous. M. le ministre de la Guerre a tout d'abord adopté la calotte protège-tête. *La dépense a été engagée sans crédit*, bien que l'administration ait adopté ce protège-tête en décembre 1914. Pourquoi n'avoir pas demandé les crédits à cette époque ? Aujourd'hui on nous présente la carte à payer : coût : 485.600 francs. Quant aux casques, il s'agit d'une dépense de près de 7.000.000. On ne nous demande pas aujourd'hui les crédits. Ce sera plus tard. *Ces procédés sont fâcheux.* »

VII

Avec le vote des crédits provisoires pour le quatrième trimestre de 1915, il avait été démontré que l'établissement d'un budget *annuel* proprement dit, pour l'exercice 1915, était impossible.

Néanmoins, étant donné l'habitude — excellente — de dresser des comptes *annuels*, le gouvernement eut la préoccupation de trouver une combinaison permettant de conserver les anciennes traditions.

En conséquence, il décida que, à la fin de l'année 1915, un projet de loi serait présenté au Parlement, dans lequel seraient inscrits *tous* les crédits provisoires déjà accordés, et aussi, sans doute, les recettes autorisées, avec une évaluation calculée d'après les recouvrements effectués.

Ce n'était pas un *budget après coup*.

Un budget est *essentiellement* un état de *prévision* et une autorisation *préalable*. Dès lors que cet état est dressé après coup, ce n'est plus un budget véritable. C'est un document ayant simplement la *forme* d'un budget ; plus exactement, c'est un *état récapitulatif des crédits accordés par le Parlement au cours de l'exercice écoulé*.

Encore une fois, l'utilité de cet état récapitulatif était grande. Cela permettait de voir d'un coup d'œil, pour l'année écoulée, le montant total des crédits alloués et des recettes, et d'en déduire l'équilibre ou plutôt le déficit.

Cela aussi devrait permettre de rédiger les *comptes* dans la forme accoutumée. Les comptes sont dressés par *exercice* : ils ont pour cadre et pour base le budget. Si, disait le gouvernement, le procédé de l'*état récapitulatif des crédits* n'existait pas, il serait impossible de présenter les *comptes* dans les formes traditionnelles (1).

(1) M. RIBOT, Exposé des motifs du projet de loi du 16 septembre 1915, portant ouverture de crédits provisoires pour le quatrième trimestre de 1915 : « Nous venons, *pour la troisième fois* vous demander, au titre de l'exercice 1915, *des crédits provisoires*. Ajoutés à ceux que vous nous avez accordés déjà, ceux que nous sollicitons présentement doivent satisfaire à l'*ensemble des besoins de l'année*. Le gouvernement se réserve de vous saisir ultérieurement d'un *projet de loi qui aura*

En fait, l'état récapitulatif n'a pas eu tous les avantages qu'on en attendait. En particulier, étant donné la désorganisation des services financiers, il a été jusqu'ici (1925) impossible de dresser tous les comptes de guerre (1).

SECTION V

Le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées du ministère de la Guerre, depuis l'ouverture des hostilités

Dès le début de la guerre, la commission du budget de la Chambre des députés se préoccupa d'une question qui présente un particulier intérêt pour la sincérité et la bonne exécution des budgets. C'est celle du *contrôle de l'engagement des dépenses* du ministère de la Guerre pendant la guerre (2).

La comptabilité des dépenses engagées du ministère de la Guerre, organisée avant la guerre, avait un double but :

1^o Renseigner le ministre, responsable devant le Parlement, sur la situation des dépenses qui s'engagent ;

2^o Prévoir les dépenses restant à faire jusqu'à l'achèvement de l'exercice.

Ainsi se trouvaient définis les deux objets du contrôle des dépenses engagées :

1^o Ordre et régularité dans les comptes ;

2^o Prévision.

Les règlements décrivaient la manière dont le contrôleur des dépenses engagées tenait un registre spécial, par exercice, chapitre et article.

Ils prévoyaient aussi par quels procédés et sous quelle forme cet agent établissait la situation mensuelle que son département devait faire parvenir au ministre des Finances, le 25 de chaque mois.

Dès les premiers jours de la mobilisation, les dépenses s'étaient multipliées. Le ministère de la Guerre décentralisa les marchés et prescrivit aux intendants de procéder à des achats sur place. D'autre part, le ministre donna des ordres pour acquérir les fournitures ou suppléments nécessaires, à n'importe quel prix. Toutes ces dispositions eurent pour conséquence l'abandon des méthodes pratiquées en temps normal en ce qui concerne les engagements de dépenses.

pour effet de convertir ces crédits provisoires en crédits définitifs ; d'arrêter le total des dotations affectées à l'exercice ; de nous autoriser à poursuivre, pendant la période complémentaire, les opérations de recette et de dépense ; de permettre enfin la présentation des comptes dans le cadre accoutumé. »

(1) Voir *supra*, p. 23 et suivantes ; et p. 32 et suivantes.

(2) Voyez sur ce point le deuxième rapport de M. MÉTIN sur le projet de loi concernant l'ouverture et l'annulation des crédits sur l'exercice 1914 (Chambre, 25 mars 1915, n^o 784, p. 14 et suivantes).

Toutefois, il ne pouvait être question d'abolir tout contrôle, car c'eût été enlever toute base aux prévisions destinées à établir les demandes de crédits supplémentaires et à les justifier ensuite quand elles seraient présentées pour ratification des Chambres.

L'administration centrale fut donc amenée à donner des instructions pour organiser le contrôle.

I

Dans une note du 7 août 1915 (n° 5, 389-1 /9), adressée par la Direction générale des services du matériel (1), il était dit, en ce qui concerne les services à l'intérieur (en dehors de la zone des Armées) :

« L'impérieuse nécessité de satisfaire sans délai aux besoins des armées empêche de continuer à se conformer strictement aux règles de la comptabilité des dépenses engagées.

« Il n'en est pas moins indispensable de mettre le ministre des Finances à même de réaliser les moyens de paiement des dépenses au fur et à mesure qu'elles s'engagent et de les réaliser chez les payeurs intéressés.

« La Direction du contrôle demeure chargée de centraliser les renseignements à fournir à cet égard à l'administration des Finances.

« En conséquence, chaque fois qu'une Direction administrative donnera un ordre de commande, prescrira un achat, ou, d'une façon générale, engagera une dépense, elle devra remettre immédiatement à la Direction du contrôle une fiche indiquant la nature de la dépense, le montant évalué aussi approximativement que possible, la date et le lieu du paiement.

« Cette prescription s'applique aussi bien aux paiements à faire sur le territoire national qu'en pays étranger. »

Mais ces prescriptions ne furent pas observées par les services.

II

Aux armées, l'article 108 *bis* du règlement du 3 avril 1869 donnait aux généraux en chef la faculté de délivrer des autorisations de dépenses.

Ces autorisations, établies en double expédition, par exercice et par ordonnateur, sans distinction de chapitre, devaient être adressées en même temps aux ordonnateurs (corps de l'intendance) et aux payeurs (payeurs aux armées).

Les ordonnateurs secondaires (intendants et sous-intendants)

(1) *Revue de Science et de législation financières*, 1915, p. 526 et suivantes.

délivraient ensuite les mandats de paiement dans les limites des autorisations qu'ils avaient reçues. Les paiements étaient effectués par les payeurs aux armées.

Pour régulariser l'opération, il convenait que les autorisations de dépenses fussent régulièrement enregistrées et donnassent lieu, dans le plus bref délai possible, à la délivrance d'ordonnances ministérielles de régularisation.

Au début de la période des hostilités, les bordereaux d'émission de mandats que durent envoyer les officiers du corps de l'intendance à l'administration centrale ne parvenaient pas régulièrement à cette dernière. Celle-ci ne pouvait donc que difficilement suivre les dépenses. Le ministre de la Guerre ne se trouva donc pas en mesure de justifier ses prévisions de crédits, comme le lui demandait la commission du budget en vertu du droit de contrôle du Parlement.

La commission du budget se rendit compte de cette situation dès que la reprise de ses travaux l'eut amenée à porter son examen sur les dépenses de la guerre.

Elle invita les ministres des Finances et de la Guerre à prendre toutes les mesures pour que fût tenue régulièrement aux armées la comptabilité des autorisations de dépenses, des émissions de mandats et des délégations de crédits.

A la suite des observations présentées par elle, le département de la Guerre envoya, au début de 1915, aux intendants des armées, ordonnateurs secondaires, une note de service ordonnant à chaque sous-ordonnateur de dresser à l'avenir, le dernier jour de chaque mois, après pointage avec les opérations du payeur auprès duquel il était accrédité, un état donnant le total des mandats émis pendant le mois écoulé. Ces états devaient être établis par chapitre du budget, immédiatement adressés aux intendants des armées qui en feraient un état collectif, toujours par chapitre budgétaire, et l'enverraient sans délai au ministre de la Guerre.

En même temps, le ministre des Finances, après entente avec son collègue de la Guerre, envoyait, le 17 mars 1915, aux payeurs généraux aux armées, des instructions parallèles à celles que recevaient d'autre part les intendants.

Le ministre prescrivait que les autorisations de dépenses émanant des généraux en chef seraient transmises aux payeurs en même temps qu'aux intendants ordonnateurs. Les payeurs devaient veiller à ce que le total des mandats effectués par les intendants restassent dans la limite des autorisations données.

Les payeurs généraux devaient fournir mensuellement au ministre des Finances le montant des autorisations de dépenses délivrées ainsi

que celui des ordonnancements opérés. C'est ce que l'instruction appelait la comptabilité des autorisations de dépenses.

Les payeurs devaient tenir, en outre, par chapitre et par article, la comptabilité des émissions de mandats et des paiements : c'est la comptabilité financière proprement dite, l'autre étant une comptabilité administrative.

Le ministre des Finances prescrivait, en outre, diverses dispositions destinées à permettre, dans le moindre délai et dans les conditions d'exactitude requises, les ordonnances de régularisation qui devaient être émises au commencement de chaque mois pour le mois précédent.

Enfin les deux ministres insistaient pour que l'accord fût maintenu, dans chaque formation, entre la comptabilité du payeur et celle de l'ordonnateur.

Toutes ces prescriptions ne furent pas observées.

INDEX

A

- Accords** : conditionnel franco-anglais sur les dettes, 60 ; — Gillet, 92 ; — de Londres, 88, et voir : état des paiements ; — de Wiesbaden, 91.
- Acier**, 65.
- Acomptes**, 119, 125.
- Administration** (l'— et l'administration des finances), 24-26, 33 ; 44, 45, 71, 75, 110 ; 118, 120, 126-129, 132-134, 136, 137, 141-143, 150-159, 166, 170, 173, 194-199 ; — des Domaines, 47.
- Aéronautique**, 133, 140, 155, 160.
- Agence Wolff**, 94.
- Agents** du contrôle administratif, 109.
- Agriculture** : production de l'— dans les régions envahies, 65, 66 ; dommages à l'—, 70, 71, 77, 79.
- Aimond**, 125, 126, 185, 187, 189, 190, 192-195.
- Albert Thomas**, 135.
- Alcools** (comptes des —), 39.
- Algérie**, 70, 71.
- Alimentation**, 38, 40.
- Allemagne**, 52-55, 58, 59, 64, 65, 69, 72-74, 80 ; 101, 133, 185 ; sommes versées par l'— pour les réparations, 83-99 : leur montant en 1919, 84 ; en 1923, 94.
- Alliés** (les — et les gouvernements —), 48-52, 54, 55, 57-60, 62, 65, 79, 83, 85, 86, 97-99, 102-104, 114, 115.
- Allocations** (militaires ou autres), 6, 16, 25, 26 ; 64-66, 69, 71, 75, 77, 83, 105, 106 ; 180.
- Alsace-Lorraine**, 52.
- Amendement** (droit d'—), 189.
- Amérique**, 4, 51, 55, 57, 61, 62, 99, 114, 115 ; (et voir : États-Unis).
- Amortissement**, 55, 61, 118, 120, 121, 141-145, 147, 148, 151.
- Angleterre**, 4, 10, 49 ; 50, 51, 53-61, 64, 87, 94-97, 99, 101, 104, 107, 109, 110, 178, 181, 186, 188.
- Année budgétaire**, 17.
- Annulations** : de crédits, 8, 17, 21 ; 185, 197 ; — réciproque des dettes interalliées, 49-64 ; — partielle, 59, 60 ; — d'après le professeur Keynes, 96, 97.
- Apurement** des comptes, 21, 30, 31 ; — de guerre, 32-34.
- Argent** pour les usines de guerre, 116, 117, 118 ; (et voir : avances).
- Armée**, armées, 5, 11, 35, 51, 53, 59, 73 ; 102, 103, 105, 106, 126, 166, 180, 194, 198, 199 ; frais de l'— d'occupation, 84, 87, 94, 98.
- Armement**, 25.
- Armistice**, 10, 11, 12, 14, 24, 35, 42, 52, 53, 66, 70, 73, 83, 87, 88, 94, 98 ; 142.
- Artillerie**, 5, 113, 126, 133-135, 143, 145, 160 ; (et voir : munitions).
- Assemblée** des présidents de Chambres de Commerce, 170, 171.
- Assistance sociale**, 13 ; (et voir : services d'—).
- Assurances** maritimes, 39.
- Autorisation** (des dépenses), 15-18, 21 ; 175-178, 198, 199, 200.
- Autorités** publiques, 1.
- Autriche**, 49, 101, 178.
- Avances** : à des gouvernements étrangers ou aux alliés, 38, 49-64 ; 95 ; 102-104 ; 180 ; — aux Chambres de Commerce, 38 ; — à des industriels, 38 ; 103 ; 117 ; — de la France à l'Allemagne pour les réparations, 73-75 ; — à divers, 102-104 ; — aux fournisseurs, 113-161 ; 173 ; raisons des — de l'État aux fournisseurs, 114-116 ; textes concernant les — aux fournisseurs,

121-161 ; quantum des — aux fournisseurs, 128 ; comptabilité des — aux fournisseurs, 159-161.
Avantages réservés à l'État dans les marchés de fournitures, 150-157.
Avis : du 16 novembre 1915, 148, 152, 155 ; — du 4 décembre 1915, 156.

B

Balfour, 54, 57, 58.
Banques, 112, 116, 117, 122, 130.
Banquiers, 135, 137-142, 158.
Barrières douanières, 3.
Barthélemy, 186.
Belgique, 49, 104 ; annulation des dettes de la —, 50 ; 59 ; 87, 99 ; prêt à la —, 104.
Belligérants (États —), 15, 101, 103, 159.
Bénéfices de guerre des industriels, 111, 115, 139, 143-145, 148-151, 155, 159, 167, 168, 170, 172, 173.
Béranger (Henri —), 29, 30, 35.
Bilan financier, 27, 30.
Bill d'indemnité, 177.
Blé, 35, 38, 65, 102, 115, 194.
Blessés, blessures, 2, 3.
Bloch (Maurice —), 34.
Bloch, « La guerre future », 101.
Bogart (E. L. —), Direct and Indirect Cost of the great World War, 3, 7, 61.
Bokanowski (dépenses engagées sans crédits), 17 ; 24, 29 ; 35, 36 ; 65, 66, 75, 80, 81, 97.
Bonar Law, 58, 59.
Bons : de la Défense nationale, 25, 28 ; 151 ; — en circulation, 28 ; 29, 33 ; — de monnaie des régions envahies ; 26, 33, 39 ; — du Trésor, 49.
Bonus (voir : primes aux soldats américains, et : Soldiers' bonus bill).
Briand, 78, 79.
Brousse (Emmanuel —), 44-46, 107.
Budget, 8, 13, 17, 20, 22, 26, 27, 29, 30, 35, 37, 73, 75, 76, 93, 97, 175, 183, 185, 187-190, 192, 196, 199 ; — annexes, 180, 181, 184 ; — extraordinaire, 9 ; — de guerre, 186, 187, 189 ; — général, 20, 40, 43, 80, 184, 185, 187 ; —

ordinaire, 9, 19, 104 ; — spécial des dépenses recouvrables, 9, 73, 76, 80, 97.

Bulletin de Statistique et de Législation comparée, 13, 18, 19, 20, 37, 178.

C

Caillaux : Où va la France, où va l'Europe ? 92.
Caisse nationale d'épargne, 180.
Calendrier pour la reddition des comptes de guerre, 33, 34.
Canaux, 14.
Capital, 65.
Castellane (de —), 107.
Cautionnement en garantie des marchés, 131-135 ; 137.
Censure, 109, 110.
Cession de matériel à des gouvernements étrangers, 38, 43, 45, 46, 47 ; 48.
Chambres (Les — françaises), 17, 20, 26, 31, 37, 50, 58, 72, 82, 97, 109, 116, 123, 124, 125, 129, 176-179 ; et voir : Parlement ; pouvoirs financiers des —, 180-200 ; — des députés, 17-20, 22, 24, 27, 30, 31, 37, 41, 44, 47, 51, 69, 73, 77, 80, 82, 88, 89, 92, 93, 95, 104, 107, 165-171, 174, 179, 186, 190, 193, 194 ; — des Communes (Angleterre), 4, 6 ; 57 ; 181, 186 ; — des lords, 57 ; — de Commerce, 38 ; — de Paris, 169-171 ; leurs protestations contre la révision des marchés, 169-171.
Chancelier de l'Échiquier, 5, 6, 11, 58.
Change, 10, 12, 43, 47-49, 55, 56, 64, 77, 94, 97, 112 ; 114-115 ; 129.
Charbon, 35, 92, 93.
Chasse gardée (politique de la —), 90, 91.
Chaussure nationale (service de la —), 39.
Chemins de fer, 14, 38, 39 ; dommages causés aux —, 75, 81.
Cheptel, 66, 92.
Chéron (Henri —), rapport fait au nom de la commission des Finances du Sénat, 10, 74-76 ; — rapport des commissions d'enquête sur les marchés, 165.

- Chisholm** (Mr H. W.—), Report on public Income and Expenditure, 5, 12.
- Chômage**, 90, 104, 115.
- Churchill** (Winston —), Budget Statement, 49.
- Circulaires** : du 16 août 1914, 122-124 ; — 27 août 1914, 123 ; — 25 septembre 1915, 136.
- Claveille**, 135, 151.
- Clémenceau** 109.
- Colonies**, 13, 52, 70, 71.
- Combustible**, 39.
- Comités** : des Finances de la Chambre des Communes, 4, 5 ; — départementaux des mutilés de guerre, 26 ; — d'études sociales et politiques, 84, 84.
- Commandement (haut)** et : général en chef, 109, 145, 172, 195, 198, 199.
- Commandite** (voir : État commanditaire).
- Commandité** par l'État (industriels —), 118, 141-143, 150.
- Commerces**, 11, 56, 90, 104, 115, 129.
- Commissions** : du budget de la Chambre des députés, 20, 69, 90 ; 124, 136, 177, 184, 185, 189, 190, 194, 195, 199 ; — cantonales des réparations, 79, 80, 82 ; — des comptes définitifs, 30, 32 ; — des contrats de l'artillerie et des munitions, 47, 110, 135, 143, 145, 148, 150-153, 155-158, 172, 173 ; — d'enquête, 82 ; — d'enquête sur les marchés de fournitures, 165, 166 ; — des finances de la Chambre des députés, 30, 42, 73, 75, 79, 80, 82, 88, 91, 97, 98 ; 184, 189, 193 ; — des finances du Sénat, 27, 29, 74, 76, 79, 125, 126, 177 ; 184, 187, 189, 190, 192-195 ; — instituée le 10 octobre 1915 par le ministère de la Guerre, 157 ; — interalliées de contrôle, 94 ; 98 ; — des marchés de guerre de la Chambre des députés, 107, 174 ; — parlementaires de contrôle, 23, 109, 121, 124, 129, 135, 192, 193, 194, 195 ; et voir : contrôle ; — de révision des bénéfices de guerre, 168-170 ; — des réparations, 69, 71, 72, 75, 79, 81, 83, 84 ; sa création, 86 ; sa décision sur le montant des dettes, 87 ; 88, 92, 94.
- Communes**, 13 ; 167-171.
- Comptabilité publique**, 23, 24, 26-34 ; 35-37, 40 ; 118-121, 123, 127, 140 ; 198-200 ; — des avances aux fournisseurs, 159-161.
- Comptables publics**, agents publics et agents administratifs, 16, 23-26, 31, 33 ; 119, 132, 137, 138, 162-164, 172, 174, 197.
- Comptes** : d'attente, 24 ; — général de l'administration des finances, 30, 31, 33, 34 ; — de gestion, 32-34 ; — de guerre, 32-34 ; — hors budget (voir : comptes spéciaux) ; — spéciaux, 14, 22, 26, 28-30 ; 34-42 ; 175.
- Comptoirs d'achat**, 39.
- Concurrence** (libre —), 145, 155, 172.
- Conférences** : de Bruxelles, 69 ; — franco-anglaises de février et d'avril 1915, 115 ; — de désarmement de Washington, 52 ; — de la Paix, 50-52, 68 ; — de Paris, 59, 95 ; — de Spa, 69, 88, 97.
- Congo belge**, 49.
- Congrès fédéral américain**, 53, 54.
- Conséquences** directes et indirectes de la guerre, 2, 3.
- Consommation**, 63, 89, 105-107.
- Consortiums**, 39.
- Constatation** (des dépenses), 16.
- Constitution** (atteintes à la —), 181-183, 186.
- Contrats**, 16 ; — avec des fournisseurs (voir : marchés de fournitures).
- Contributions** de guerre, 29.
- Contrôle** des Chambres, contrôle parlementaire, 121, 126, 175, 176, 183, 185, 189, 190, 191 ; 192-194 ; 195, 199 ; — des dépenses publiques, 24, 32, 37 ; — financier, sa suppression et son affaiblissement, 102, 108-110 ; — des marchés, 162 ; — des dépenses engagées, 175 ; — des dépenses engagées par le ministère de la Guerre, 197-200.
- Convention** du 19 juin 1923, 54.
- Coolidge** (Le président —), 53.
- Corruption**, 107, 108.
- Coton**, 65, 115.
- Cour des Comptes**, 29, 31, 33, 34.
- Coût de la guerre**, 1, 2, 3 ; — de diverses guerres, 4-6 ; — de 1914, 10 ; 11-13 ; variations de la

- mesure du —, 13-15 ; calcul exact du —, 16 ; 18, 19 ; 23, 24 ; — y compris les comptes spéciaux, 35-42 ; — non compris la valeur des stocks, 42-47 ; — en tenant compte des dettes interalliées, 48-64 ; — en tenant compte des réparations par l'Allemagne, 64-100 ; impossibilité de déterminer le —, 99-100.
- Coût de production**, 145, 146, 149.
- Couty** (Pierre —), Les finances communales pendant la guerre en France, 13.
- Créances** : contre l'État, 16 ; — de la France contre d'autres États, 49, 50 ; — de l'Angleterre contre d'autres États, 54 ; (voir aussi : réparations).
- Crédits** (voir : crédits ouverts) ; — additionnels (voir : crédits supplémentaires) ; — additionnels spéciaux aux crédits provisoires, 192 ; — de confiance, 175, 186, 188-192 ; — extraordinaires, 176, 178, 179, 181, 182, 190 ; — inemployés, 17, 21 ; — ouverts (ou alloués), 15-17, 18, 19, 20, 22, 26, 31, 40, 41 ; 108 ; 159 : 175, 178-180, 182-187, 190-192, 196, 197, 199 ; — ouverts par décret, 177, 179 ; 183, 184 ; — provisoires, 109, 175, 182, 183, 185, 187, 191, 192, 196, 197 ; — supplémentaires, 21, 176, 178-183, 185, 190, 191, 198 ; — trimestriels, 175, 191, 192, 196.
- Crédit** (le — de l'État), 58.
- Crises** : du change, 14-15 ; autres, 27, 53, 104, 115 ; 175, 177, 178.
- Crosby**, 58.
- Curzon** (Lord), 87.
- D
- Dawes** (plan —), 64, 99.
- Déclaration** générale de conformité, 33, 34.
- Décrets** : rendus en Conseil des ministres, 136, 137, 153, 156, 179 ; — rendus en Conseil d'État, 136, 153, 156, 157, 179 ; — 31 mai 1862, 119, 123 ; — 9 août 1914, 116, 122 ; — 29 août 1914, 122 ; — 27 septembre 1914, 122 ; — 4 octobre 1914, 180 ; — 27 octobre 1914, 122 ; — 12 novembre 1914, —180 ; — 8 décembre 1914, 180 ; — 15 décembre 1914, 122 ; — 20 décembre 1914, 122, 123, 124, 128, 129 ; — 25 février 1915, 122 ; — 27 mars 1915, 38, 122, 124, 128, 129, 131, 161 ; — 15 avril 1915, 122 ; — 24 juin 1915, 122 ; — 15 juillet 1915, 38, 122, 129, 130, 132, 133, 134, 136, 159, 161.
- Démobilisation**, 5, 11, 12 ; prime de —, 11, 12, 25.
- Départements**, 13, 167-170.
- Dépenses** : définition du mot —, 15-16 ; — des budgets, 20, 21, 24, 27, 30, 31, 32, 35-38, 40-43 ; — courantes, 10 ; — directes et indirectes, 6, 7 ; — engagées, 8 ; 15-17 ; 176-179, 196 ; 197-200 ; — engagées sans crédits, 17 ; 19, 20, 23 ; 196 ; — engagées du chef des réparations, 72 ; — de l'État, 21, 23, 26 ; — militaires, 5, 8, 9, 19, 22 ; — ordinaires civiles, 8 ; — payées, 20 ; — nationales de guerre, 2 ; — nécessaires aux besoins de la Défense nationale, 180 ; — publiques de guerre, 2, 4 ; 5, 7 ; 12-13 ; 20, 22 ; 33 ; — recouvrables, 22, 47 ; 74, 75.
- Dépenses de guerre**, 1 ; définition des —, 1, 2 ; méthode de calcul des —, 3-11 ; 16-18 ; — et dépenses pendant la guerre, 11-12 ; — de l'État, 12-13 ; — des communes, 13 ; — des départements, 13 ; liquidation des —, 14-15 ; calcul des —, 18-19 ; 21 ; 23 ; 24 ; — des comptes spéciaux, 34-42 ; — non compris la valeur des stocks, 42-47 ; — interalliées, 48-64 ; — en tenant compte des réparations par l'Allemagne, 64-100 ; causes de l'énormité des — de la France, 100-112 ; pouvoirs extra-légaux du gouvernement pour les —, 175-177 ; 178-200 ; — des guerres de 1688 à 1869, 5, 6, 12 ; — de la guerre anglo-américaine de 1775, 4-5 ; — de la guerre de Crimée, 5, 6, 11, 12 ; — de la guerre sud-africaine, 6 ; — de la guerre de 1914, 7-10.

Désarmement, 52, 62.
Désordre des services, 44, 108 ; — voir aussi : services financiers (désorganisation des —).
Destructions de biens, — matérielles, 2, 3 ; 64, 68, 77, 84 (et voir : dommages de guerre).
Dette (la — publique), 8, 9, 10, 16, 17, 22, 25, 29 ; 46-50 ; son accroissement, 102, 111, 112 ; — anglaise, 54, 55 ; — flottante, 49, 112 ; — extérieure, 112, 129 ; — intérieure, 112 ; — à terme, 48, 112.
Dettes : interalliées, 48, 64 ; 90 ; 99 ; 112 ; la — allemande pour réparations, 64-100 ; opinion du professeur Jèze sur les —, 64.
Devises étrangères (paiement en —), 88-90.
Directions : du contrôle des administrations financières, 25, 134, 198 ; — générale de la comptabilité publique, 123 ; — du mouvement général des fonds, 25 ; — du personnel et du matériel, 25.
Discours officiels des ministres des Finances, 16-20 ; 21.
Dividendes, 115.
Dollar, 14, 15, 47, 49, 53, 69, 71, 76, 79, 88, 112.
Dommages de guerre (indemnités pour —), 12 ; 50 ; 64-100 ; — matériels, 68, 77 ; — directs et indirects, 69 ; — divers, 69, 70, 71, 85, 86, 87 ; — aux personnes, 71, 72, 74, 77 ; 83 ; — aux biens, 68-71 ; 74, 75, 77, 80, 81, 83, 84 ; revision des — accordés, 82.
Doumer (Paul —), 19, 27, 29-31, 37, 68, 70, 72.
Douzièmes provisoires, 121, 136 ; 176, 183, 187-189, 191, 192.
Dubois (Louis —), 68, 69, 72, 87, 90.
Dupin, 165, 166, 174.

E

Echéances des paiements, 16 ; — des dettes interalliées, 54.
Economistes (opinion des — sur les dettes interalliées), 60-64 ; opinion du professeur Jèze, 64.
Ecritures publiques, 22, 23 ; désordre des —, 23-28 ; 29, 31, 32, 34 ; 40, 41, 43, 72.

Edifices publics, 14 ; — détruits par l'ennemi, 66 ; 70, 71.

Effort fiscal, 52.

Emissions : de bons, 28-29, 33 ; — de papier-monnaie (voir : monnaie) ; — d'obligations par des fournisseurs de l'Etat, 137-139.

Emprunts, 5, 6, 9, 10, 24, 25, 29, 55, 57, 73, 74, 93, 97, 102, 107, 111 ; 193.

Emprunteurs (industriels —), 118.

Engagement des dépenses, 5, 15, 16, 17, 22 ; 40 ; 176-179, 197 ; (voir aussi : dépenses engagées).

Enormité des dépenses de guerre, 101-102.

Estimates (Angleterre), 188.

Essence, 35, 36, 39, 41.

Esthonie, 49.

Etat (l'— français), 1, 7, 8, 12-13 ; 16, 19-21, 23, 26, 27, 33, 36, 40-45, 47, 66, 67, 70-72, 75, 81, 82, 88, 99, 101-104, 108, 116-133, 135-143, 145-159 ; 162-164, 167-173 ; — associé, 141-143, 147, 149, 150, 152 ; — commanditaire, 141-143, 150, 152, 153.

Etats-Unis, 10, 48, 50-55, 57-64, 94-96, 99, 102, 104, 107, 114.

« **Etat des paiements** » (l'—), 88, 98.

Etat des paiements effectués, 20 ; — récapitulatif des crédits ouverts, 17, 175 ; 196, 197.

Etienne Flandin (Paul —), 165.

Evain, 24, 29, 32.

Evaluation : du coût des guerres, 2, 4, 11, 12, 13, 19 ; 50 — du prix de la reconstitution des régions libérées, 67-77 ; non-valeur des chiffres d'— officiels, 72-77 ; — de M. Keynes, 77-79 ; — des commissions cantonales de réparation, 79 ; 82-83 ; — par la commission des réparations, 83, 87 ; — par M. Klotz, 89 ; — par M. Loucheur, 89 ; — de la valeur d'un homme tué, 3.

Exercices, 8, 9, 18-21, 24, 27, 30, 33, 34, 40, 75, 80, 121, 125, 175, 176, 180-185, 187, 196-198.

Experts, 59, 64, 99.

Exportations, 62, 89, 91.

Exposé des motifs (voir : projets de budgets, et : projets de loi).

Eymond (Edouard —), 80.

F

Fabrications de guerre. 119-122, 124-127, 129, 130, 139-141, 143, 145-147, 149, 155, 156, 159, 173 ; 194.
Fachoda, 177.
Fer, 65.
Fils (production en —), 65.
Finance Committee on Army, etc., 4 (voir : comité des Finances de la Chambre des Communes).
Financiers historiens. 4, 9, 50.
Fonds d'amortissement (de la dette anglaise), 55.
Fonte, 65.
Force (emploi de la — pour obtenir des Allemands le paiement, voir : paiement).
Forêts, 2.
Fournisseurs, 107, 108, 110, 111, 116, 118-120, 122, 123, 125-133, 135-137, 139-143, 148-151, 154, 157-159, 162, 164-167, 172-174 ; 194.
Franc (français), 14, 49, 71, 76, 104, 105, 112, 115 ; — or, 68, 77, 88, 104 ; — papier, 49, 67-70, 72, 77-82, 84, 87, 88, 101, 165.
France, 1, 3, 4, 7, 9, 10, 11, 13, 15-18, 23, 28-30, 34-36, 42, 43, 47-53, 57-60, 62-65, 68, 72-75, 77, 82-84, 87-90, 92-99, 101, 103, 104, 106, 107, 109, 110, 114-117, 122, 123, 129, 130, 145, 159, 166, 172, 185, 188, 189.
Francois-Marsal, 18, 24.
Fret, 41.

G

Garanties : de sécurité, 51, 94, 95 ; — de l'Etat dans les marchés avec des fournisseurs (voir : Sûretés juridiques prises par l'Etat).
Gaspillages, 37 ; 102, 107-108 ; 159, 173.
Goschen « Changes étrangers », 90.
Gouvernement français, 8, 9, 22, 26, 27, 29-31, 36, 37, 43, 46-48, 50-53, 57-59, 67, 70, 72, 73, 78-82, 84, 87, 88, 90, 93, 95, 98, 99, 106, 107, 109, 113-117, 120-124, 126, 129 ; 159, 164-166, 174 ; pou-

voirs financiers du — pour conduire la guerre, 175-200.

Grand Livre, 26.

Grèce, 49.

Guerre : la — en général, 1, 3, 11, 16 ; 42 ; 100 ; 101, 102, 104, 111, 119, 127, 162, 163, 174, 175, 177, 178, 182, 185, 190. — du XVIII^e et du XIX^e siècle, 4 ; — anglo-américaine, — de Crimée, — sud-africaine (voir : dépenses de guerre) ; — de 1870-1871, 83 ; — de 1914-1918, 1, 2, 3 ; 4, 7-11, 13, 18-23, 25-27, 30, 31, 33, 37, 38, 43, 47, 50, 51, 54, 55, 58-60, 62, 64, 66, 67, 72, 75, 85, 88, 89, 96-98, 100 ; 101-105, 107-109, 113-115, 117, 123, 125, 129, 130, 139, 145-147, 149, 150, 155, 159, 165, 166, 171-173, 175, 177, 178, 183, 185, 188, 191, 197.

H

Haristoy, « Les opérations financières de la France pendant la guerre de 1870-71 », 176.

Hausse des prix, 102, 105-106 ; 107, 111, 143, 148.

Herriot, 92, 93, 95, 99.

Hicks Beach (sir M.), 6.

Hongrie, 49.

Hoover, 54, 61.

Hordsworth (J. T. —), 61.

Hostilités, 1, 3, 19 ; 42 ; 65, 117, 122, 125, 140, 151, 153, 155, 160, 172, 173, 179, 182, 183, 199.

Houille, 65, 66, 78.

Hygiène, 13.

Hypothèques (en garantie des contrats), 131-135 ; 136, 137, 173.

I

Impérialisme, 53.

Importations, 62, 89, 90, 115, 129.

Impôts. 9, 52 ; 56 ; 57, 59 ; 93, 107, 186, 187 ; — sur les bénéfices de guerre, 139, 164, 165, 168.

Imputation des dépenses, 16, 24.

Indemnités aux habitants des régions dévastées, et aux victimes de la guerre, 14 ; 64, 65, 66, 67 ; — demandées et accordées, 80-82 ;

révision des — accordées. 82 ; 97 ; — de licenciement aux ouvriers des usines de guerre, 103 ; — pour missions, 119 ; — de résiliation des marchés, 103 ; — de route, 119.

Industries, 11, 63 : 104 ; dommages à l'—. 70, 71 ; 78, 79 ; 91 ; caractère industriel de la guerre de 1914, 102, 103 ; l'— nationale, 114, 116-118, 121, 123, 129, 130, 131, 136, 139 ; (et voir : fabrications de guerre et : usines de guerre).

Inflation, 58.

Inspection générale des Finances, 28.

Installations d'usines (dépenses pour —) (voir : outillages de guerre).

Intendance, intendants, 198, 199.

Intérêts : des dettes de guerre, 6, 55, 57, 62 ; — des sommes dues pour dommages de guerre, 71 ; — des sommes empruntées pour dépenses recouvrables, 74, 75 ; — des emprunts, 111, 112 ; —, des avances aux fournisseurs, 134, 135, 136, 139, 158, 173.

Inventaire de la situation financière de la France au début de la treizième législature, publié en décembre 1924, 22, 36, 42, 43, 47-49, 76, 77, 99, 111, 112, 161, 165.

Italie, 49, 53, 58, 99, 101 ; 104, 107, 115, 178 ; prêts à l'—, 104.

J

Jèze (Gaston —), Cours élémentaire de Science des Finances et de Législation financière française, 16, 37 ; 75, 92, 175, 181 ; la Répartition équitable entre alliés des charges financières de la guerre, 50, 51, 53, 60 ; la Répartition intégrale des dommages causés par les faits de guerre, 67 ; les Finances de guerre de l'Angleterre, 106, 109, 188 ; les Finances de guerre de la France, 109, 178, 184, 186 ; Conférence de Paris de février 1915, 115 ; les Principes généraux du droit administratif, 174 ; le Budget, 177, 181, 189 ; les Votes de crédit, 178.

Journal des Economistes, 65.

K

Kent (Fred L. —), 62.

Kettleborough (Charles —), *The American Political Science Review*, 53.

Keynes (Professeur J. Meynard —), Les conséquences économiques de la Paix, et : *A Revision of the Treaty*, 60, 68 ; 96-97 ; 102 ; — Nouvelles considérations sur les conséquences économiques de la Paix, 77 ; 78, 79.

Klotz, 7, 18, 68-72, 88, 89, 109, 136.

Krech (A. W. —), 61.

L

Lamoureux, 77, 82.

Lasteyrie (de —), 20, 25, 29, 31, 73, 74, 88, 91.

Lawson, *War Finance*, 101.

Lésion est-elle vice de consentement, 163, 171, 174.

Le Trocquer, 93.

Lettonie, 49.

Lettre de la Commission des Contrats du 22 septembre 1915, 150-153.

Lewis (Sir G. C. —), *Budget Speech*, 5, 6, 11.

Leygues (G. —), 109.

Ligue des Droits de l'homme, 95.

Lingerie, 65.

Liquidation : des dépenses, 16 ; — des comptes spéciaux, 35, 36, 37, 41, 42 ; — des stocks, 42-47 ; 167 ; — des pensions, 74 ; — de la guerre, 10, 12 ; 14, 15.

Lithuanie, 49.

Livre sterling, 49, 54, 55, 57, 78, 97, 112.

Lloyd George, 51.

Loffingwel (R. C. —), 62.

Lois, 21, 74 ; — constitutionnelles de 1875, 177 ; — concernant le ravitaillement, 36 ; — de règlement, 33, 34 ; — de l'unité de prix, 145, 146 ; — d'indifférence, 145-146 ; — de gravitation des prix, 145, 146 ; — du 3 avril 1878, 186 ; — 14 décembre 1879, 176-179, 181, 182 ; — 5 août 1914,

175, 176, 178-184 ; ses applications, 184, 185 ; — 26 décembre 1914, 67, 186, 187, 189, 191 ; — 29 mars 1915, 186 ; — 29 juin 1915, 185 ; — 28 septembre 1915, 38, 136-139, 148 ; 153, 154-157 ; 159-161, 173 ; — 16 octobre 1915, 38 ; — 20 avril 1916, 38 ; — 1^{er} juillet 1916, 164 ; — 30 octobre 1916, 38 ; — 10 janvier 1917, 39 ; — 27 janvier 1917, 38, 159-161 ; — 7 et 8 avril 1917, 38 ; — 29 juin 1917, 38 ; — 3 août 1917, 39 ; — 6 août 1917, 39 ; — 29 septembre 1917, 38, 39 ; — 30 décembre 1917, 38 ; — 25 mars 1918, 39 ; — 4 avril 1918, 38 ; — 20 juin 1918, 39 ; — 23 novembre 1918, 39 ; — 31 décembre 1918, 39 ; — 11 février 1919, 39 ; — 17 avril 1919, 66, 67 ; — 30 juin 1919, 39 ; — 21 octobre 1919, 43 ; — 24 octobre 1919, 39 ; — 29 décembre 1919, 39 ; — 31 juillet 1920, 39, 43 ; — 9 août 1920, 38, 40 ; — 30 avril 1921, 37 ; — 9 février 1922, 54 ; — 29 décembre 1923, 32-34 ; — 2 mai 1924, 82 ; — 19 juin 1924, 53.
Londres, 60, 98, 115.
Loucheur, 68, 69, 72, 78, 89.
Lubersac (de —), 92.

M

Mac Adoo, 51, 58.
Macdonald (William —), Reconstitution en France, 65.
Main-d'œuvre, 90, 105, 109-111, 116, 117, 119, 143, 144, 172.
Maisons de particuliers détruites par l'ennemi, 66 ; 70, 71, 77, 78.
Majorations de prix pour amortissement, 143-149, 152, 153, 154.
Malversations, 37, 44.
Mandats de paiement, 199, 200.
Marchandises, 44, 45, 87, 90-93 ; 143, 152.
Marchés (français et internationaux), 11, 16 ; 44 ; 63, 102, 145, 146.
Marchés de fournitures, 108-110, 119, 120, 123, 124, 126-128, 131-137, 142, 143, 145, 146, 148, 150, 151, 153-156, 158, 159-161 ; 194, 197 ; révision des —, 162-174.

Marin (Louis —), 104, 106.
Marine, 5 ; comptes spéciaux de la — marchande, 35, 36.
Marks-or, 77-79, 83, 84, 87, 88, 90, 92, 93, 94, 98, 99.
Maroc, 177.
Marsal (voir : François —).
Matériel de guerre, 114-118, 120, 122, 126, 130.
Matières premières, 57, 105 ; avances pour achat de —, 116-119, 121-125, 129-131, 139, 143, 144, 157, 172.
Mellon (Secrétaire de la Trésorerie), 54.
Mercantis, 44, 45, 102, 110, 111.
Méthodes de calcul des dépenses de guerre, 1, 2 ; — en numéraire, 4-10 ; critique des —, 10 ; (voir aussi dépenses de guerre).
Métin, 124, 136, 184, 185, 189, 197.
Meunier (Paul —), 165.
Michel (Edmond —), « La reconstitution des régions libérées et les dommages de guerre », 65.
Milliès-Lacroix, 125, 126, 193-195.
Mines, 2 ; dommages causés aux —, 75, 78, 81.
Mineral, 65.
Ministères, 44, 45, 111, 180, 188 ; — des Finances, 8, 17, 18, 20 ; 23, 27-30, 47, 73, 123, 124, 130, 167 ; — de la Guerre, 44, 119, 123, 124, 125, 130, 136, 137, 159, 190, 197, 199 ; — de l'Intérieur, 13 ; — de la Marine, 123, 190 ; — des Munitions et de l'Armement, 110 ; — des Régions libérées, 41, 80.
Ministres, 7, 15, 20, 31, 52, 108, 124-127, 137, 177, 178, 180, 190 ; — des Finances, 18-31, 35, 36, 41, 47, 69, 70, 73, 74, 76, 88, 89, 91, 95, 99, 115, 123-125, 136, 137, 153, 156, 160, 180, 187, 192-194, 198-200 ; — de la guerre, 123, 126, 132, 136, 137, 139, 153, 156, 157, 160, 185, 190, 194-200 ; — de la Marine, 123, 126, 185, 190 ; — des Régions libérées, 81, 82, 84 ; — de la reconstitution industrielle, 69 ; — des Travaux publics, 93.
Mistral, 165.
Mobiliers (dommages —), 70, 71, 78.
Mobilisation, 8, 21, 23, 24, 104, 179-182, 197 ; — industrielle, 103, 117, 122, 129, 130, 139, 157.

Monnaie (la —), 2, 12, 14; émissions de papier —, 102, 107.
Monopole de fabrication, 114, 141, 149, 172, 174.
Mons, 165.
Monténégro, 49.
Monuments (voir : édifices publics).
Moralité (influence de la guerre sur la —), 2.
Moratorium, 116, 122, 130.
Moulton (Harold —) French Debt Problem, 62.
Munitions, 57, 103-105, 107; 115-121, 126, 127, 129, 130, 135, 140, 141, 143, 145, 147, 151, 152, 156, 158; consommation prodigieuse des —, 113, 114.

N

Nantissements (en garantie des marchés), 131-135, 136, 137, 173.
Nationalisme, 2, 3.
Navigation (dommages causés aux ouvrages de la —), 75, 81.
Navires, 39; 41; 87, 92, 105; achats et construction de —, 39.
New-York, 115.
Nogar, « Réparations des dettes interalliées et restauration monétaire », 92.
Note Balfour (1^{er} août 1922), 54-58; ses conséquences, 58-60.
Notes : 7 août 1915, 198; — 8 octobre 1915, 143; — 18 octobre 1915, 143; — 21 décembre 1915, 148.
Numéraire (dépenses de guerre en —), 1, 2, 3; 4-10, 12; 23; 42, 67; 99, 100; énormité des —, 101, 102.

O

Offices agricoles, 26.
Or (paiement en —), 87-90.
Ordonnancement (des dépenses), 16; 200.
Ordonnateurs, 119, 123, 132, 198, 199.
Ordre de grandeur (des dépenses de guerre), 4, 10, 13, 23, 66, 71, 105.
Outillage de guerre, installation d'usines, 103, 116-121, 123, 129-133, 136, 138-145, 147, 148, 150, 152-154, 156-160, 170, 172, 173.

Outillage national (reconstitution de l'—), 14.
Ouverture de crédits (voir : crédits ouverts); — clandestine de crédits, 177.
Ouvriers, 63, 90, 111, 115.

P

Pacte de sécurité, 94, 95.
Païement (le — des dépenses), 16, 22; 177, 198; — des réparations par l'Allemagne, 64-100; — des réparations en or ou en papier, 89; — en nature, 53, 73, 90-93; 99; — par des mesures de force, 93, 94-96, 98; — des fournisseurs, 103, 119, 124, 125; — effectués, 15-16; 21, 22.
Pain, 38, 40, 106.
Pair nominal du change, 10, 14, 43, 69.
Papier-monnaie, 10.
Paris (Ville de —), 13, 44, 52, 115.
Parlement, 15-19, 23, 26, 27, 29-33, 37, 40, 50, 66, 95, 108, 109, 120, 121, 131, 136, 137, 153, 156, 157, 164-166, 172, 173, 175-179; pouvoirs financiers du —, 180-200; — britannique, 94, 109.
Participation : de l'Etat aux dépenses pour la construction d'usines, 139-161, 173; — effacée des Chambres à l'élaboration du budget de guerre, 189.
Payeurs aux armées, 198-200.
Pécule de guerre, 26, 39.
Pensions, 6, 12, 15, 16, 25; 64, 65, 69, 71, 73, 76, 77, 83; leur valeur totale, 76.
Péréquation, 41, 42.
Période (pouvant être considérée comme — de guerre), 5, 6; — de guerre 1914-1918, 8, 12, 17, 18, 20, 27, 29, 31, 32; 176.
Personnel : des finances, 24, 25, 31; 43; 44, 45, 108; — ouvrier, 11, 104, 116; — des usines de guerre, 116, 117, 118, 142, 144.
Pertes, 2; — économiques, 4; — économiques indirectes, 2, 3; — économiques, sociales, morales, 2, 3; — de l'Etat, 2, 3; — des particuliers, 2, 3; — en vies humaines 2, 3; — maritimes, 68-71.

Pétrole, 35, 36, 39, 41.

Pittsburgh (meeting de —), 61.

Plan : Daves, 64, 99 ; — de réduction de la créance des réparations, 97-98 ; 99.

Poincaré (Raymond —), 58, 73, 93, 95, 97, 99.

Police : intérieure, 13 ; — des pays conquis, 12.

Politique financière, 106, 107.

Pologne, 49, 53.

Portugal, 49.

Pouvoirs : exécutifs, 180, 181 ; — financiers du gouvernement pour conduire la guerre, 175-200.

Pratique extra-légale en temps de crise, 177, 178.

Présidents : du Conseil, 58, 73, 78, 79, 95 ; — de la République, 179, 188 ; — des Etats-Unis, 52, 53.

Prêts : de guerre, 48 (et voir : avances à des gouvernements étrangers) ; — aux commerçants et aux industriels mobilisés, 39 ; — à des gouvernements étrangers et aux alliés (voir : avances à des gouvernements étrangers) ; — aux fournisseurs, 103.

Prévoyance, 13.

Primes aux soldats américains, 53 ; — de démobilisation (voir : démobilisation).

Prisonniers de guerre, 72, 73, 77.

Prix, 105, 110, 120, 129, 143, 145-148, 151-153, 155, 160, 162, 164, 197 ; — des munitions, 114, 121, 141, 143, 145-147, 149, 151, 152, 162, 164, 172, 173.

Procureur général de la Cour des Comptes, 34.

Production (la — économique nationale), 2 ; 56 ; 104, 108, 117 ; — des industries des régions dévastées, 65, 66 ; 84 ; 89, 90 ; — des munitions, 112-117, 121, 129, 131, 144, 151, 165, 170, 172.

Produits : chimiques agricoles, 39 ; — livrés par l'Allemagne, 92.

Profiteurs de la guerre (voir : mercantis).

Projets : de budget, 8, 9, 19, 20 ; 25, 26, 27, 29, 36, 37, 40, 41, 46, 65, 70, 72-74, 95, 111, 159, 161, 187 ; — de règlement, 33 ; — de loi, 29-32, 41, 42, 69, 182, 184-188, 191, 196, 197 ; — 22 décembre 1914, 184 ; — 29 mars 1915,

184 ; — 16 septembre 1915, 196 ; — 24 avril et 30 juillet 1920, 166, 167, 169, 170, 174 ; — 7 juin 1920, 24 ; — 8 novembre 1921, 24.

Propriété bâtie (dommages à la —), 70, 71 (et voir : maisons) ; — non bâtie, 70, 71 (et voir : agriculture).

Pupin (René —), 68.

R

Rapatriement, 5.

Rapports : des experts, 59 ; — de la commission d'enquête sur les marchés, 165, 166 ; — du 22 décembre 1914 (au nom de la commission du budget), 189 ; — 23 décembre 1914 (au nom de la commission sénatoriale des finances) 190 ; — 25 juin 1915, au nom de la commission sénatoriale des finances), 195.

Rapporteurs généraux, 27, 29, 31, 32, 36, 37, 42, 73, 75, 76, 79, 82, 88, 91, 97, 98, 124-126, 136, 177, 184, 187, 189, 190, 192, 194, 195.

Ravitaillement, 102, 106, 108, 180, 194 ; comptes spéciaux du —, 35, 36, 38, 40.

Recettes : ordinaires, 9, 10 ; — des budgets, 20, 21, 24, 27, 30, 31, 32, 35-38, 40-43, 45, 47.

Reconstitution : des voies ferrées, 38, 39 ; — agricole, 39, 40 ; — industrielle, 39 ; — économique internationale, 60, 61 ; — des régions dévastées, 64-82 ; 167 ; état des — en 1924, 81 ; 90, 91.

Reconstruction (frais de —), 12, 15, 74 ; (voir aussi : reconstitution et : réparations).

Réduction de la créance des réparations (voir : plan de —).

Régie : intéressée, 118, 120, 134, 140, 141, 142, 149, 150, 152-154 ; — directe ou simple, 120.

Régime républicain, 30, 31 ; 66.

Régions libérées et — dévastées, 14, 15, 26, 33, 38-41, 59 ; reconstitution des —, 64-82 ; 90-93, 97 ; 167 ; superficie des —, 65.

Régisseur, 118, 119, 142, 150.

Règlement : de comptabilité publique, 15 ; — de comptabilité publique concernant les avances aux fournisseurs, 103, 118-121 ; 123, 124,

- 126-128, 131-133, 135-138 ; — des dettes interalliées (voir : dettes interalliées).
- Reibel**, 65, 66, 81, 82, 84.
- Remboursement**, 28, 102 ; — des dettes de guerre, 55, 57-59, 61-64 ; 104 ; — par les Allemands, 64-100 ; — des avances aux industriels, 137-140, 159, 160.
- Renard**, 27.
- Rentes**, 25.
- Réparations** (problème des —), 51, 53, 55, 57-59 ; 64-100 ; — intégrale, 66 ; sommes payées par l'Allemagne pour les —, 83-99 ; attitude de l'Angleterre et de l'Amérique dans le —, 94, 95 ; — en nature, 53, 73, 90-93, 99.
- Réquisition** des usines, 25, 110, 122 ; — effectuées par l'ennemi, 80.
- Ressources** (voir : recettes).
- Restrictions**, 3, 25.
- Rétroactivité** (non- — des lois), 169, 171, 174.
- Revenu** : national, 2, 65 ; — public, 2, 65.
- Révision** : des dommages de guerre accordés (voir : dommages de guerre) ; — des marchés de la guerre, 162-174.
- Revue** : bleue, 68 ; — du Droit public, 67, 186 ; — de Science et de Législation financière, 7, 17-19, 27, 34, 48, 50, 53, 57, 60, 61, 62, 115, 176-178, 184, 188.
- Ribot**, 51, 187, 193, 196.
- Richesses naturelles**, 2.
- Rist**, les Finances de guerre de l'Allemagne, 89.
- Ritchie**, Parliamentary Debates, 6.
- Rolland** (Louis —), 67.
- Roumanie**, 49, 53, 104 ; prêt à la —, 104.
- Routes**, 14.
- Rovenski** (John E. —), 61.
- Ruhr** (occupation de la —), 95, 96 ; (voir aussi : armée).
- Russie**, 49, 51, 54, 101, 104, 115 ; prêt à la —, 104.
- S**
- Salaires**, 108, 111, 114, 115, 121-125, 131, 139, 157, 159.
- Say** (Léon —), 90.
- Secrétaire du Trésor américain**, 51.
- Seligman** (Professeur Edwin R. A. —), Le coût de la guerre et les moyens dont on y a pourvu, 7, 10, 12, 15, 48 ; 61, 62.
- Sénat**, 17, 27, 29, 31, 35, 51, 69, 73, 76, 78, 79, 95, 170, 171, 174, 179, 184, 186, 190-195 ; — américain, 52, 94.
- Serbie**, 49, 104 ; prêt à la —, 104.
- Services** (les — publics), 32, 42, 45, 46 ; 185, 188, 189, 191 ; — d'assistance sociale, 102, 104, 105 ; — de la dette publique, 111, 112 ; — du contrôle général de l'administration de l'armée, 130 ; — du génie, 160 ; — des poudres, 133, 134, 140, 160 ; — du ravitaillement, 102, 166.
- Services civils** (dépenses des —), 22 ; 198.
- Services faits**, 119, 125, 129, 130.
- Services financiers** (désorganisation des —), 23-28 ; 197.
- Sinclair** (Sir John —), History of the Public Revenue, 5, 6.
- Snowden**, 93.
- Socialistes et radicaux** —, 95.
- Société des Nations**, 97.
- Soldiers' bonus bill**, 53.
- Sommes encaissées**, 27.
- Sous-Secrétaires d'Etat** : de l'artillerie et des munitions, 135, 136, 143, 146, 148, 151, 156, 157 ; — aux finances, 45 ; — à la liquidation des stocks, 44, 107.
- Sous-Secrétariat d'Etat** de l'artillerie et des munitions, 47 ; 135, 143, 156.
- Sorties de caisse**, — de fonds, 102.
- Spécialité budgétaire** (règle de la —), 175-178 ; 180, 191.
- Spéculation**, 2 ; 102, 110, 111.
- Statistiques officielles**, 16-17 ; 21.
- Stern** (Jacques —), 51.
- Stocks de guerre**, 42-47 ; 112 ; liquidation des —, 42-47 ; 167 ; (voir aussi : liquidation) ; — français, 43-46 ; — anglais, 43, 46 ; — américains, 43-48.
- Subsides**, 52.
- Subventions**, 16, 105, 140, 142, 143, 153 ; — commandite, 121, 134, 141, 143, 149, 152, 154.
- Sucre**, 35, 102.
- Suisse**, 178.

Sûretés juridiques concernant les contrats, 131-134 ; 135, 136, 137, 158, 173.

Surtaxe, 41.

T

Tableaux : des allocations, 105 ; — des avances faites par la France pour le compte de l'Allemagne (réparations), 74 ; — des crédits ouverts de 1914 à 1922, 8, 9 ; — du cours du dollar, 14, 15 ; — des créances de la France sur des gouvernements étrangers, 49 ; — de la charge annuelle de la dette, 112 ; — des dommages aux travaux publics, 81 ; — des dommages aux biens et aux personnes, 70-72 ; — de la dette extérieure de la France, 48 ; — des dépenses de la guerre, 18 ; 19 ; 22 ; — des dépenses postérieures à la guerre, 22 ; — des emprunts, 111 ; — de la hausse des prix de gros, 105 ; — des indemnités demandées par les sinistrés des régions dévastées, 80, 81 ; — des livraisons en nature par l'Allemagne, 92 ; — du produit de l'impôt sur les bénéfices de guerre, 165 ; — du produit de la liquidation des stocks, 46 ; — des principaux services spéciaux créés pour la guerre, 38-39 ; — des prêts consentis aux alliés, 104 ; — des soldes débiteurs des comptes spéciaux, 36 ; — du total des avances aux fournisseurs, 160, 161.

Tardieu, 92, 109.

Tarifs, 3.

Tchécoslovaquie, 49.

Temps (le journal le —), 29, 59, 65 ; 92, 93 ; 94 ; 177, 178.

The Economist (Revue —), 60.

Théry (Edmond —), Conséquences économiques de la guerre pour la France, 3, 7, 8, 21, 22.

Times (le — de Londres), 57.

Tissus (production en —), 65.

Traité de Versailles, 52, 65, 71, 74, 83, 84 ; reconnaissance de sa dette par l'Allemagne au —, 85, 86 ; 88, 93, 94, 95 ; (voir aussi : Conférence de la Paix).

Traitement des fonctionnaires, 106.

Transports, 105 ; — maritimes, 39.

Trauton. The State of our Finance, 61.

Travaux faits pour l'Etat, 119.

Travaux publics (dommages aux —), 70, 71, 75, 80, 81 ; — à effectuer avec l'argent allemand, 93.

Trésor (le — français), 20, 24, 25, 27, 36, 40-43, 45, 47, 48, 72, 74, 83, 108, 132, 138, 159, 160, 165 ; la trésorerie et le Trésor américains, 48, 49, 112 ; la trésorerie et le Trésor britanniques, 48, 49, 112, 188.

Trésorerie (la — française), 8, 21, 31, 36, 73, 127, 128 ; moyens de —, 102.

Trésoreries générales (les —), 26 ; les trésoriers payeurs généraux, 32.

U

Unité monétaire (variations de l'—), 14, 15, 47, 49, 64, 67-70, 76, 107.

Usines : de guerre, 11 ; 113-118 ; 130 ; 139, 140, 141, 144, 151, 170-173 ; — détruites, 66.

V

Valière, 165.

Variations de l'unité monétaire (voir : unité monétaire).

Vêtements, 65.

Viande, 102, 194.

Victimes des faits de guerre, 65, 66, 67, 69 ; 71, 72, 77, 97, 105.

Vie chère, 44.

Vivres, 57, 102, 106, 107.

Vœu de la Chambre de Commerce de Paris du 20 octobre 1920, 169, 170.

Voirie (dommages causés à la —), 75, 81.

Votes of crédit, 109 ; 175, 178, 180, 181, 188 ; (et voir : crédits provisoires).

W

Washington, 52, 58, 60.

Wilson (le président —), 52.

Winston Churchill (voir : Churchill).

Y

Yougoslavie, 49, 104.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE de Mr. James T. SHOTWELL.....	v
AVANT-PROPOS	xi
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le coût de la guerre</i>	1
Coût de la guerre et dépenses de guerre. Dépenses en numéraire.	
<i>Section I.</i> — Méthodes de calcul généralement adoptées pour déterminer les dépenses publiques de la guerre en numéraire. Critique de ces méthodes	4
<i>Section II.</i> — Dépenses de guerre et dépenses pendant la guerre.....	11
<i>Section III.</i> — Dépenses de guerre de l'État et dépenses publiques de guerre	12
<i>Section IV.</i> — Variations de la mesure du coût de la guerre.....	13
<i>Section V.</i> — Le coût de la guerre est représenté par les dépenses engagées et non par les crédits ouverts ou par les paiements effectués.	15
<i>Section VI.</i> — Le calcul des dépenses de guerre, tel qu'il a été fait jusqu'ici, tient compte uniquement des ouvertures de crédits. Démonstration par les statistiques officielles et par les discours des ministres des Finances..	16
<i>Section VII.</i> — Difficulté de connaître pour la France, dans un avenir pro- chain, le coût de la guerre. Désorganisation des services financiers par la mobilisation. Désordre des écritures publiques.....	23
<i>Section VIII.</i> — Nécessité de prendre en considération les dépenses des comptes hors budget.....	34
<i>Section IX.</i> — Nécessité de déduire les produits de la liquidation des stocks de guerre.....	42
<i>Section X.</i> — Nécessité de connaître la solution qui pratiquement sera donnée au problème des dettes interalliées	48
<i>Section XI.</i> — Nécessité de prendre en considération le paiement des réparations par l'Allemagne : reconstitution des régions dévastées, indemnités aux victimes, pensions et allocations militaires.....	64
Conclusion	100
CHAPITRE II. — <i>Les principales causes de l'énormité des dépenses de guerre de la France</i>	101
Énormité des dépenses de guerre en numéraire. Principales causes.	
<i>Section I.</i> — Caractère industriel de la guerre de 1914. Avances de l'État pour constitution d'outillage. Modifications des règlements de comp- tabilité pour le paiement des fournisseurs.....	103
<i>Section II.</i> — Prêts aux alliés	103
<i>Section III.</i> — Services d'assistance sociale.....	104
<i>Section IV.</i> — Hausse des prix amenée par les conditions économiques et financières dans lesquelles s'est faite la guerre.....	105
<i>Section V.</i> — Politique financière.....	106
<i>Section VI.</i> — Gaspillage inévitable.....	107

<i>Section VII. — Suppression ou affaiblissement du contrôle.....</i>	108
<i>Section VIII. — Spéculation des profiteurs de la guerre.....</i>	110
<i>Section IX. — Développement de la dette publique.....</i>	111
CHAPITRE III. — <i>Les avances aux fournisseurs et la participation financière de l'État aux dépenses d'installation et d'outillage des usines et fabriques exécutant des commandes pour l'administration de la guerre.....</i>	113
Le problème à résoudre.....	
<i>Section I. — Raisons de la participation financière de l'État.....</i>	114
<i>Section II. — La question d'argent.....</i>	116
<i>Section III. — Les avances, la participation de l'État et les règles de la comptabilité publique.....</i>	118
<i>Section IV. — Nouveaux textes réglementaires et législatifs sur les avances.....</i>	121
§ 1. Première période : Du début des hostilités au décret du 15 juillet 1915.....	122
§ 2. Deuxième période : Le décret du 15 juillet 1915.....	129
La loi du 28 septembre 1915.....	136
<i>Section V. — Participation de l'État aux dépenses de construction d'usines</i>	139
<i>Section VI. — La comptabilité des avances.....</i>	159
CHAPITRE IV. — <i>La révision des marchés de la guerre.....</i>	162
<i>Section I. — Le problème à résoudre.....</i>	162
<i>Section II. — Les marchés de la guerre en France.....</i>	164
<i>Section III. — Le projet de loi portant révision des marchés de la guerre..</i>	166
<i>Section IV. — Les protestations des Chambres de Commerce.....</i>	169
<i>Section V. — Appréciation critique.....</i>	171
CHAPITRE V. — <i>Les pouvoirs financiers conférés au Gouvernement en matière de dépenses</i>	175
<i>Section I. — La pratique extra-légale en temps de crise.....</i>	177
<i>Section II. — La loi du 5 août 1914 : abandon par le Parlement d'une partie de ses pouvoirs financiers.....</i>	178
<i>Section III. — Larges pouvoirs conférés au gouvernement. Comparaison avec le vote of credit anglais.....</i>	180
<i>Section IV. — Les applications de la loi de 1914.....</i>	184
I. Modification par le gouvernement du budget de 1914.....	184
II. Les crédits de confiance.....	186
III. Les crédits provisoires applicables aux troisième et quatrième trimestres de 1915; les crédits additionnels aux crédits provisoires....	189
IV. Pratique des crédits trimestriels.....	191
V. Développement du contrôle parlementaire.....	192
VI. Résistance du gouvernement et des bureaux.....	194
VII. Les états récapitulatifs des crédits.....	196
<i>Section V. — Le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées, pendant la guerre.....</i>	197
INDEX	201

PLAN D'ENSEMBLE
D'UNE
HISTOIRE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE
DE LA GUERRE MONDIALE

I
LISTE DES DIRECTEURS ET DES COMITÉS DE DIRECTION

DIRECTEUR GÉNÉRAL : M. JAMES T. SHOTWELL

Membre de droit des Comités de direction

FRANCE

Comité de direction :

Président : M. Charles GIDE.
Membres : M. Arthur FONTAINE.
M. Henri HAUSER.
M. Charles RIST.

BELGIQUE

M. H. PIRENNE, *directeur*.

GRANDE-BRETAGNE

Comité de direction :

Président : Sir William BEVERIDGE, K. C. B.
Membres : M. H. W. C. DAVIS, C. B. E.
M. Thomas JONES, LL. D.
M. J. M. KEYNES, C. B.
M. F. W. HIRST.
M. W. R. SCOTT, D. Phil.

ITALIE

Comité de direction :

Président : M. Luigi EINAUDI.
Membres : M. Pasquale JANNACCONE.
M. Umberto RICCI.

ALLEMAGNE

Comité de direction :

Président : M. Carl MELCHIOR.
Membres : M. A. MENDELSSOHN-BARTHOLDY.
M. Hermann BÜCHER.
M. Carl DUISBERG.
M. Max SERING.

AUTRICHE

Comité de direction :

Président : M. Friedrich von WIESER.
Membres : M. Richard RIEDL.
M. Richard SCHÜLLER.
M. Clemens von PIRQUET.

HONGRIE

M. Gustave GRATZ, *directeur*.

RUSSIE

Sir Paul VINOGRADOFF, *directeur de la Première série*.

PAYS-BAS

M. H. B. GREVEN, *directeur*.

PAYS SCANDINAVES

Comité de direction :

Président : M. Harald WESTERGAARD (Danemark).
Membre : M. Eli HECKSCHER (Suède).

ROUMANIE

M. David MITRANY, *directeur*.

II

LISTE DES MONOGRAPHIES

(Cette liste ne comprend que les monographies déjà parues et celles qui sont en préparation. Elle pourra être modifiée ou allongée selon les besoins. Les monographies se divisent en deux catégories principales : celles destinées à former un volume de 300 à 400 pages, et celles qui, ne comportant qu'une centaine de pages, pourront être ultérieurement réunies en un même volume avec d'autres traitant de sujets connexes. Les monographies déjà parues sont indiquées par un astérisque, celles qui ne traitent qu'une partie d'un sujet par un double astérisque).

SÉRIE FRANÇAISE

*Bibliographie méthodique de l'Histoire économique et sociale de la France pendant la guerre, par M. Camille BLOCH.

L'Organisation gouvernementale française pendant la guerre :

*Les formes du gouvernement de guerre, par M. Pierre RENOUVIN ;

*Le Problème du régionalisme, par M. Henri HAUSER ;

Les Services administratifs pendant la guerre (leur histoire et leurs archives), par M. A. BOUTILLIER DU RETAIL ;

L'Organisation de la République pour la Paix, par M. Henri CHARDON.

*Le contrôle du ravitaillement de la population civile, par M. Pierre PINOT.

*L'Agriculture pendant la guerre, par M. Michel AUGÉ-LARIBÉ.

La Guerre et l'industrie française :

*L'Industrie française pendant la guerre, par M. Arthur FONTAINE ;

L'Organisation des industries de guerre, par M. Albert THOMAS ;

*Les Industries textiles, par M. Albert AFTALION ;

Les Industries métallurgiques, par M. Robert PINOT ;

Les Industries chimiques, par M. Eugène MAUCLÈRE ;

Les Combustibles minéraux, par M. Henri de PEYERIMHOFF ;

*Les Forces hydro-électriques, par M. Raoul BLANCHARD ;

Les Bois d'œuvre pendant la guerre, par M. le général CHEVALIER ;

Les Industries de l'aéronautique, par M. le colonel Paul DHÉ.

La Guerre et le travail (3 volumes) :

Salaires, tarifs, conventions collectives, grèves, par MM. William OUALID et C. PICQUENARD ;

Placement et chômage, par M. A. CRÉHANGE ;

Le Syndicalisme durant la guerre, par M. Roger PICARD ;

- *Main-d'œuvre étrangère et coloniale, par M. B. NOGARO et M. le lieutenant-colonel WEIL ;
- La Santé et le travail des femmes pendant la guerre, par M. Marcel FROIS.
- Effets économiques de la guerre dans les régions envahies :
 - L'Organisation du travail dans les régions envahies de la France pendant l'occupation, par M. Pierre BOULIN ;
 - Le Ravitaillement des régions envahies, par MM. Paul COLLINET et Paul STAHL ;
 - Les Dommages de guerre pour la France, par MM. Edmond MICHEL et PRANGEY.
- Réfugiés et prisonniers de guerre :
 - Les Réfugiés, par M. Pierre CARON ;
 - Les Prisonniers de guerre en France, par M. Georges CAHEN-SALVADOR.
- La Guerre et le Commerce :
 - La France et la politique économique interalliée (2 volumes), par M. Étienne CLÉMENTEL ;
 - La Guerre et le commerce français. Étude générale, par M. Charles RIST.
- La Guerre et la marine marchande française :
 - Transports par mer : la marine marchande, par M. CANGARDEL ;
 - Les Ports français pendant la guerre, par M. Georges HERSENT.
- La Guerre et les transports :
 - Politique et fonctionnement des transports par chemins de fer, par M. Marcel PESCHAUD ;
 - *La Navigation intérieure en France pendant la guerre, par M. Georges POCARD DE KERVILER.
- La Guerre et les finances françaises :
 - Les Finances de guerre de la France, par M. Henri TRUCHY ;
 - Le Marché monétaire et financier français pendant la guerre, par M. Albert AUPETIT.
- Le Coût de la guerre pour la France :
 - *Les Dépenses de guerre de la France, par M. Gaston JÈZE ;
 - Le Coût de la guerre pour la France, par MM. Charles GIDE et Gaston JÈZE.
- La Guerre et la vie sociale :
 - La Lutte contre la cherté par les organisations privées, par MM. Charles GIDE et DAUDÉ-BANCEL ;
 - Problème du logement et urbanisme, par M. Henri SELLIER ;
 - La Population et les revenus en France pendant la guerre, par M. Michel HUBER ;
 - *Le Mouvement des prix et des salaires durant la guerre en France, par M. Lucien MARCH.
- La Guerre et la santé publique :
 - La Défense de la santé publique pendant la guerre, par le Dr LÉON BERNARD ;
 - Les Mutilés, par MM. CASSIN et DE VILLE-CHABROLLE.

Études d'Histoire locale (2 volumes).

Paris, par MM. Poète, Henri SELIER et BRUGGEMAN ;

*Lyon, par M. Edouard HERRIOT ;

Marseille, par M. Paul MASSON ;

Rouen, par M. G. LEVAINVILLE ;

*Bordeaux par M. Paul COURTEAULT ;

Bourges, par M. Claude-Joseph GIGNOUX ;

*Tours, par MM. Michel LHÉRITIER et Camille CHAUTEMPS ;

L'Alsace et la Lorraine, par M. Georges DELAHACHE.

La Guerre et les colonies françaises :

L'Afrique du Nord, par M. Augustin BERNARD ;

Les Colonies françaises pendant la guerre, par M. Arthur GIRAULT.

SÉRIE BELGE

La Belgique et la guerre mondiale, par M. H. PIRENNE.

La Déportation et le travail forcé des ouvriers et de la population civile pendant l'occupation allemande de la Belgique, par M. Fernand PASSELECQ.

*Le Ravitaillement de la Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Albert HENRY.

*La législation et l'administration allemandes en Belgique. par MM. J. PIRENNE et M. VAUTHIER.

Le Secours-Chômage en Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Ernest MAHAÏM.

La Destruction de l'industrie belge par les Allemands, par le comte Ch. de KERCHOVE.

La Politique économique du gouvernement belge pendant la guerre par M. F. G. van LANGENHOVE.

SÉRIE BRITANNIQUE

*Bibliographie, par Mlle M. E. BULKLEY.

*Archives britanniques de paix et de guerre, par M. Hubert HALL.

*Manuel de l'administration des archives, par M. Hilary JENKINSON.

Le Gouvernement de guerre de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, considéré spécialement au point de vue économique, par M. W. G. S. ADAMS, C. B.

*Le Gouvernement de guerre dans les Dominions, par M. A. B. KEITH, D. C. L.

*Mécanisme de certains contrôles de l'État, par M. E. M. H. LLOYD. Rationnement et ravitaillement, par Sir William BEVERIDGE, K. C. B. et Sir Edward C. K. GONNER, K. B. E.

*Prix et salaires dans le Royaume-Uni (1914-1920), par M. A. L. BOWLEY.

Les Impôts et les bénéfices de guerre, par Sir Josiah C. STAMP, K. B. E. Les Impôts.

Les Bénéfices de guerre et leur répartition.

La Guerre et les assurances. Série d'études :

Assurances sur la vie, par M. S. G. WARNER.

- Assurances-incendie, par MM. A. E. SICH et S. PRESTON.
 Assurances maritimes, par Sir Norman HILL.
 Sociétés de Secours mutuels et assurances sur la santé, par Sir Alfred WATSON.
 Le Mouvement national pour l'épargne, par Sir William SCHOOLING.
 Assurances contre le chômage, par Sir William BEVERIDGE.
 Histoire générale de la marine marchande britannique pendant la guerre, par M. C. Ernest FAYLE.
 *Le Contrôle des alliés sur la navigation maritime ; une expérimentation d'administration internationale, par Sir Arthur SALTER, K. C. B.
 *L'Industrie britannique du charbon et la guerre, par Sir Richard REDMAYNE, K. C. B.
 L'Industrie britannique du fer et de l'acier pendant la guerre, par M. W. T. LAYTON, C. H., C. B. E.
 Les effets de la guerre sur les industries textiles britanniques :
 Le Commerce de la laine pendant la guerre, par M. E. F. HITCHCOCK.
 **La Commission de Contrôle du coton, par M. H. D. HENDERSON.
 *Production des denrées alimentaires, par Sir Thomas MIDDLETON, K. B. E.
 Les Trade-Unions et la guerre, par M. G. D. H. COLE :
 **Le Trade-Unionisme et les munitions.
 **La Main-d'œuvre dans l'industrie britannique du charbon.
 **Les Organisations ouvrières par ateliers.
 *L'Organisation du travail et son contrôle, par M. Humbert WOLFE, C. B. E.
 Effets de la guerre sur la santé publique :
 La Santé de la population civile pendant la guerre, par M. A. W. J. MACFADDEN, C. B.
 La Santé des soldats démobilisés, par M. E. Cunyngham BROWN, C. B. E.
 *La Vallée de la Clyde pendant la guerre, par M. W. R. SCOTT et M. J. CUNNISON.
 I.Écosse rurale pendant la guerre : Série d'études sous la direction de M. W. R. SCOTT :
 Pêcheries écossaises, par M. D. T. JONES ;
 Agriculture écossaise, par M. H. M. CONACHER ;
 Le Travailleur agricole, par M. DUNCAN ;
 La Réforme agraire, par M. W. R. SCOTT ;
 Appendice sur le Jute, par M. J. P. DAY.
 Les Budgets de guerre et la politique financière britannique, par MM. F. W. HIRST et J. E. ALLEN.
 Le Pays de Galles et la guerre, par M. T. JONES.
 Manuels pour l'étude de l'Économie de guerre :
 Dictionnaire des organisations officielles du temps de guerre, par M. N. B. DEARLE.
 Chronique économique de la guerre, par M. N. B. DEARLE.
 Étude d'Histoire sociale britannique pendant la guerre mondiale. En préparation.
 Le Coût de la guerre pour la Grande-Bretagne. En préparation.

SÉRIE ITALIENNE

- Bibliographie économique et sociale de la guerre, par M. Vincenzo PORRI, avec une introduction sur les archives de la guerre, par M. Eugenio CASANOVA.
- La Législation économique de la guerre, par M. Alberto De'STEFANI.
- La Production agricole en Italie (1914-1919), par M. Umberto RICCI.
- Les Classes agricoles en Italie pendant la guerre, par M. Arrigo SERPIERI.
- Alimentation et rationnement, par M. Riccardo BACHI et Alimentation de l'armée italienne, par M. Gaetano ZINGALI.
- Les Finances de guerre, par M. Luigi EINAUDI.
- Le Coût de la guerre pour l'Italie, par M. Luigi EINAUDI.
- De l'Inflation en Italie et de ses répercussions sur les prix, les revenus et les changes étrangers, par M. Pasquale JANNACCONE.
- *Statistique de la santé publique en Italie pendant et après la guerre, par M. Giorgio MORTARA.
- Le Peuple italien pendant et après la guerre : étude sociale, par M. Gioacchino VOLPE.
- *Les Répercussions de la guerre sur la vie économique et sociale du Piémont, par M. Giuseppe PRATO.

SÉRIE ALLEMANDE

- Aperçu bibliographique de la littérature allemande relative à l'histoire économique et sociale de la guerre, par M. A. MENDELSSOHN-BARTHOLDY et M. E. ROSENBAUM, avec une section sur les archives impériales, par M. le comte MUSEBECK.
- Effets de la guerre sur le gouvernement et la constitution de l'Allemagne :
- a) Le Gouvernement de guerre de l'Allemagne, par M. A. MENDELSSOHN-BARTHOLDY ;
 - b) L'Administration politique des territoires occupés, par MM. von GAYL, W. von KRIES et L. F. von KOHLER.
- Effets de la guerre sur la morale et la religion :
- a) Les Effets de la guerre sur la morale, par M. O. BAUMGARTEN.
 - b) Les Effets de la guerre sur la religion, par MM. Erich FOERSTER et Arnold RADEMACHER.
 - c) Les Effets de la guerre sur la jeunesse, par M. Wilhelm FLITNER.
 - d) La Guerre et le crime, par M. Moritz LIEPMANN.
- Effets de la guerre sur la population, le revenu et le niveau de la vie en Allemagne :
- a) Les Effets de la guerre sur la population, par M. R. MEERWARTH.
 - b) Les Effets de la guerre sur les revenus, par M. A. GUNTHER.
- Les Effets généraux de la guerre sur la production, par M. Max SERING.
- La Guerre et le contrôle gouvernemental :
- a) Le Contrôle de l'Etat et sa liquidation, par M. H. GÖPPERT.
 - b) L'Approvisionnement des matières premières et le contrôle du gouvernement, par M. A. KOETH.
 - c) La Coopération économique avec les alliés de l'Allemagne et l'organisation du ravitaillement, par M. W. FRISCH.

- d) L'Utilisation économique des territoires envahis :
 La Belgique et la France du Nord, par M. JAHN.
 La Roumanie et l'Ukraine, par M. MANN.
 La Pologne et la région baltique, par MM. W. von KRIES et
 von GAYL.
- Les Effets de la guerre sur le commerce allemand, par M. K. WIEDEN-
 FELD.
- Les Effets de la guerre sur la navigation et les chemins de fer .
 a) La Guerre et la flotte allemande, par M. E. ROSENBAUM.
 b) La Guerre et les chemins de fer (en préparation).
- L'Influence de la guerre sur l'industrie allemande, par M. Hermann
 BÜCHER.
- La Guerre et les syndicats ouvriers allemands, par MM. Paul UMBREIT,
 Adam STEGERWALD, Antoine ERKELENZ et Gustave BAUER.
- L'Histoire sociale des classes ouvrières pendant et après la guerre :
 a) La Guerre et l'ouvrier allemand, par M. DAVID.
 b) La Guerre et les salaires, par M. Waldemar ZIMMERMANN.
- L'Alimentation et l'agriculture :
 a) La Guerre et la population agricole, par M. Max SERING.
 b) L'Approvisionnement alimentaire pendant la guerre, par M. Ar.
 SKALWEIT.
 c) La Statistique alimentaire du temps de guerre, par M. Ernest
 WAGEMANN.
 d) L'Influence de la guerre sur la production agricole, par
 M. Friedrich AEREBOE.
- Effets de la guerre sur les finances allemandes :
 a) Effets de la guerre sur la circulation monétaire et les banques,
 (en préparation).
 b) Les Finances allemandes pendant la guerre, par M. Walter LOTZ.

SÉRIE AUTRICHIENNE ET HONGROISE

Autriche-Hongrie :

- *Bibliographie des documents imprimés, par M. Othmar SPANN.
- *Les Finances austro-hongroises pendant la guerre, par M. Alexandre
 POPOVICS.
- Histoire économique militaire ; série d'études écrites sous la direction
 du professeur von WIESER, du général KRAUSS, du général HOËN
 et du colonel GLAISE-HORSTENAU. Le Recrutement, etc., par le
 colonel KLOSE ; Munitions et ravitaillement, par le colonel PFLUG ;
 les Transports sous le contrôle militaire, par le colonel RATZENHO-
 FER ; (autres volumes en préparation).
- L'Utilisation économique des territoires occupés : Serbie, Monténégro,
 Albanie, par le général KERCHNAWE ; l'Italie du Nord, par le
 général LEIDL ; l'Ukraine, par le général KRAUSS ; la Roumanie,
 par M. Félix SOBOTKA ; la Pologne par le général MITZKA.
- « Mittel-Europa », préparation d'une nouvelle union économique, par
 MM. GRATZ et SCHÜLLER.

- La Ruine et le démembrement de la monarchie des Habsbourg, par M. Friedrich von WIESER, avec une section sur la rupture de l'Union économique entre l'Autriche et la Hongrie, par M. Richard SCHÜLLER.

Empire d'Autriche :

- Le Gouvernement de guerre en Autriche, par M. Joseph REDLICH.
Réglementation de l'industrie en Autriche pendant la guerre, par M. Richard RIEDL.
Le Contrôle de l'alimentation et de l'agriculture en Autriche pendant la guerre, par M. H. LÖWENFELD-RUSS.
*Le Travail en Autriche pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. Ferdinand HANUSCH.
Les Chemins de fer autrichiens pendant la guerre (contrôle civil), par M. von ENDERES.
*Le Ravitaillement en charbon de l'Autriche pendant la guerre, par M. von HOMANN-HERIMBERG.
Effets de la guerre sur la morale et la religion, par le chancelier SEIPEL.
La Guerre et le crime en Autriche, par M. Franz EXNER.
Le Coût de la guerre en Autriche, par M. HORNIK.

Royaume de Hongrie :

- Histoire générale de l'économie de guerre en Hongrie, par M. Gustave GRATZ.
Les Effets de la guerre sur l'administration gouvernementale et sur l'esprit public en Hongrie, par le comte Albert APPONYI.
Histoire de l'industrie hongroise pendant la guerre, par le baron Joseph SZTERÉNYI.
Histoire du commerce hongrois pendant la guerre, par M. Alexandre MATLEKOVITS.
Histoire des finances hongroises pendant la guerre, par M. John TELESZKY.
L'Agriculture en Hongrie, par M. MUTSCHENBACHER, et le Contrôle alimentaire, par M. Jean BUD.
La Vie sociale en Hongrie pendant la guerre, par M. Desider PAP.

La Santé publique et la Guerre en Autriche-Hongrie :

- Exposé général de la santé publique en Autriche-Hongrie, par le docteur von PIRQUET.
Etudes sur la santé publique en Autriche pendant la guerre, par les docteurs HELLY, KIRCHENBERGER, STEINER, RASCHOFKY, KASSOWITZ, BREITNER, von BOKAY, SCHACHERL, HOCKAUF, FINGER, KYRLE, ELIAS, ECONOMO, MULLER-DEHAM, NOBEL, WAGNER, EDELMAN et MAYERHOFER, avec une introduction par le docteur von PIRQUET.

PREMIÈRE SÉRIE RUSSE

(Jusqu'à la Révolution bolchéviste).

Effets de la guerre sur le gouvernement et les finances nationales en Russie :

Les Effets de la guerre sur le gouvernement central en Russie, par M. Paul P. GRONSKY.

Les Finances de l'État en Russie pendant la guerre, par M. Alexandre M. MICHELSON.

La Circulation monétaire en Russie pendant la guerre, par M. Michel V. BERNADSKY.

Le Crédit d'État en Russie pendant la guerre, par M. Paul N. APOSTOL.

Les municipalités et les Zemstvos pendant la guerre :

Les Effets de la guerre sur les municipalités russes et l'Union nationale des villes, par M. N. I. ASTROFF.

Les « Zemstvos » en temps de paix et en temps de guerre, par le prince George E. LVOFF.

Les « Zemstvos », par le prince Vladimir A. OBOLENSKY.

L'Union nationale des « Zemstvos » et la « Zemgor » (Fédération de l'Union des Zemstvos et de l'Union des Villes), par M. Serge P. TURIN.

La Guerre et la psychologie des membres des « Zemstvos », par Isaac V. SHKLOVSKY.

L'Armée russe dans la guerre mondiale, étude d'histoire sociale, par le général Nicolas N. GOLOVINE.

L'Économie rurale en Russie et la guerre, par MM. Alexis ANZIFEROFF, Alexandre BILIMOVITCH et M. O. BATCHEFF.

Les Effets de la guerre sur la propriété foncière et la réforme agraire, par MM. V. A. KOSSINSKY et Alexandre D. BILIMOVITCH.

Le Problème du ravitaillement en denrées alimentaires de la Russie pendant la guerre, par M. Pierre B. STRUVÉ, de l'Académie des Sciences de Russie.

Effets de la guerre sur le mouvement coopératif en Russie :

Le Crédit coopératif et la coopération agricole en Russie et la guerre, par M. Alexis N. ANZIFEROFF.

Le Contrôle de l'industrie par l'État en Russie pendant la guerre, par M. Simon O. ZAGORSKY.

Les Effets de la guerre sur quelques industries :

a) Les Mines de charbon, par M. Boris N. SOKOLOFF.

b) L'Industrie chimique, par M. Mark A. LANDAU.

c) L'Industrie du lin et de la laine, par M. Serge N. TRETIAKOFF.

Les Effets de la guerre sur les questions ouvrières :

a) Les Salaires, par Mlle Anna G. EISENSTADT.

b) Les Modifications survenues dans la composition des classes ouvrières, par Vladimir T. BRAITHWAITE.

Le Commerce russe durant la guerre, par M. Paul A. BOURYSHKINE.

- La Russie et la guerre économique, par le baron Boris E. NOLDÉ.
Les Transports en Russie pendant la guerre, par M. Michel B. BRAIKE-VITCH.
Les Institutions universitaires russes pendant la guerre, par M. Paul J. NOVGORODZOFF.
L'Enseignement primaire et l'enseignement secondaire en Russie durant la guerre, par M. Dimitry M. ODINEZ.
L'Histoire sociale de l'Ukraine pendant la guerre, par M. Nicolas M. MOGILANSKY.
Statistique de la vie publique en Russie pendant la guerre, par M. S. S. KOHN.
La Russie et la guerre mondiale (synthèse historique), par Sir Paul VINOGRADOFF.

SÉRIE HOLLANDAISE

- Effets économiques et sociaux de la guerre dans les Pays-Bas :
L'Effet de la guerre sur le ravitaillement, par M. F. E. POSTHUMA.
L'Industrie hollandaise, par M. C. P. ZAALBERG.
Le Commerce et la navigation hollandais, par M. E. P. DE MONCHY.
Prix, salaires et coût de la vie, par M. H. W. METHORST.
Banques et circulation, par MM. VISSERING et J. Westerman HOLSTYN.
Les Colonies hollandaises, 1914-1922, par MM. J. H. Carpentier ALTING et DE COCK-BUNING.
**Les Finances de guerre des Pays-Bas, jusqu'en 1918, par M. J. van der FLIER.
Les Finances de guerre dans les Pays-Bas, de 1918 à 1922. Le Coût de la guerre, par M. H. W. C. BORDEWYK.
Les effets de la guerre sur le problème du logement, 1914-1922, par M. H. J. ROMEYN.

SÉRIE SCANDINAVE

- Les Effets de la guerre en Suède, série de monographies :
a) La Vie et le travail du peuple suédois. Introduction générale, par M. Eli F. HECKSCHER.
b) L'Agriculture suédoise et l'approvisionnement alimentaire, par M. Carl MANNERFELT.
c) L'Industrie suédoise, par M. Olaf EDSTROM.
d) Les Classes ouvrières, par M. Otto JARTE.
Effets de la guerre sur les finances et le commerce suédois :
a) La Circulation et les finances, par M. Eli F. HECKSCHER.
b) Le Commerce suédois, par M. Kurt BERGENDAL.
La Norvège et la guerre mondiale, par M. Wilhelm KEILHAU.
Les Effets économiques de la guerre sur le Danemark, par M. Einar COHN, avec une étude sur l'Islande, par M. Thorstein THORSTEINSSON.

SÉRIE TCHÉCOSLOVAQUE

- *Problèmes financiers et politiques en Tchécoslovaquie pendant la première année d'après-guerre, par M. A. RASIN.
Les effets de la guerre sur le peuple tchécoslovaque. Volume d'études rédigées sous la direction du président MASARIK.

SÉRIE YOUGO-SLAVE

- Situation économique de la Serbie avant la guerre, par M. Velimir BAJKITCH.
La Serbie pendant la première année de la guerre, par M. Velimir BAJKITCH.
Effets de la guerre, série d'études (en préparation).

SÉRIE ROUMAINE

- La Révolution agraire en Roumanie et dans le sud-est de l'Europe, par M. D. MITRANY.
Conséquences économiques de la guerre en Roumanie :
Les Effets de l'occupation ennemie en Roumanie, par M. G. ANTIPA.
Les Effets de la guerre sur la santé publique en Roumanie, par M. J. CANTACUZÈNE.
Les effets de la guerre sur la vie économique roumaine (volume en préparation).

III

LISTE DES MONOGRAPHIES PUBLIÉES ET DES ÉDITEURS

La publication des Monographies est faite sous la direction générale de la *Yale University Press*, avec le concours d'éditeurs, dans les différents pays. Chacun des volumes se trouve donc ainsi non seulement à la *Yale University Press*, mais dans tous les pays, chez les éditeurs de l'*Histoire économique et sociale de la guerre*.

Les ouvrages suivants ont paru ou vont paraître prochainement :

SÉRIE AUTRICHIENNE ET HONGROISE (*en allemand*)

- Bibliographie des documents imprimés, par M. Othmar SPANN.
Les Finances austro-hongroises pendant la guerre, par M. Alexandre von POPOVICS.
Le Ravitaillement en charbon de l'Autriche pendant la guerre, par M. von HOMANN-HERIMBERG.
Le Travail en Autriche pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. Ferdinand HANUSCH.

SÉRIE BELGE (*en français*)

- La législation et l'administration allemandes en Belgique, par MM. J. FIRENNE et M. VAUTHIER.
Le Ravitaillement de la Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Albert HENRY.

SÉRIE ANGLAISE (*en anglais*)

- Le Contrôle des alliés sur la navigation maritime ; une expérimentation d'administration internationale, par Sir Arthur SALTER, K. C. B.
Le Gouvernement de guerre dans les Dominions, par M. A. B. KEITH.
Prix et salaires dans le Royaume-Uni (1914-1920), par M. A. L. BOWLEY.
Manuel de l'administration des Archives, par M. Hilary JENKINSON.
La Commission de contrôle du coton, par M. H. D. HENDERSON.
Bibliographie, par Mlle M. E. BULKLEY.
L'Organisation du travail et son contrôle, par M. Humbert WOLFE, C. B. E.
L'Industrie britannique du charbon et la guerre, par Sir Richard REDMAYNE, K. C. B.
Archives britanniques de paix et de guerre, par M. Hubert HALL.

Production des denrées alimentaires, par Sir Thomas MIDDLETON.
K. B. E.

Les Organisations ouvrières par ateliers, par M. G. D. H. COLE.

Le Trade-Unionisme et les munitions, par M. G. D. H. COLE.

La Main-d'œuvre dans l'industrie britannique du charbon, par
M. G. D. H. COLE.

Mécanisme de certains contrôles de l'État, par M. E. M. H. LLOYD.

La Vallée de la Clyde pendant la guerre, par M. W. R. SCOTT et
M. J. CUNNISON.

SÉRIE ITALIENNE

(*en italien*)

Statistique de la Santé publique en Italie pendant et après la guerre,
par M. Giorgio MORTARA.

Les Répercussions de la guerre sur la vie économique et sociale du
Piémont, par M. Giuseppe PRATO.

SÉRIE TCHÉCOSLOVAQUE

(*en anglais*)

Problèmes financiers et politiques en Tchécoslovaquie pendant la
première année d'après-guerre, par M. A. RASIN.

SÉRIE HOLLANDAISE

(*en anglais*)

Les Finances de guerre des Pays-Bas, jusqu'en 1918, par M. J. VAN
DER FLIER.

SÉRIE FRANÇAISE

(*en français*)

Bibliographie méthodique de l'Histoire économique et sociale de la
France pendant la guerre, par M. Camille BLOCH.

Le Problème du régionalisme, par M. Henri HAUSER.

L'Industrie française pendant la guerre, par M. Arthur FONTAINE.

Les Industries textiles, par M. Albert AFTALION.

Les Forces hydro-électriques pendant la guerre, par M. Raoul
BLANCHARD.

Lyon pendant la guerre, par M. Edouard HERRIOT.

La Vie économique à Bordeaux pendant la guerre, par M. P. COUR-
TEAULT.

Tours et la guerre, étude économique et sociale, par MM. M. LHÉRITIER
et C. CHAUTEPS.

L'Agriculture française pendant la guerre, par Michel AUGÉ-LARIBÉ.

Le Contrôle du ravitaillement de la population civile, par M. Pierre
PINOT.

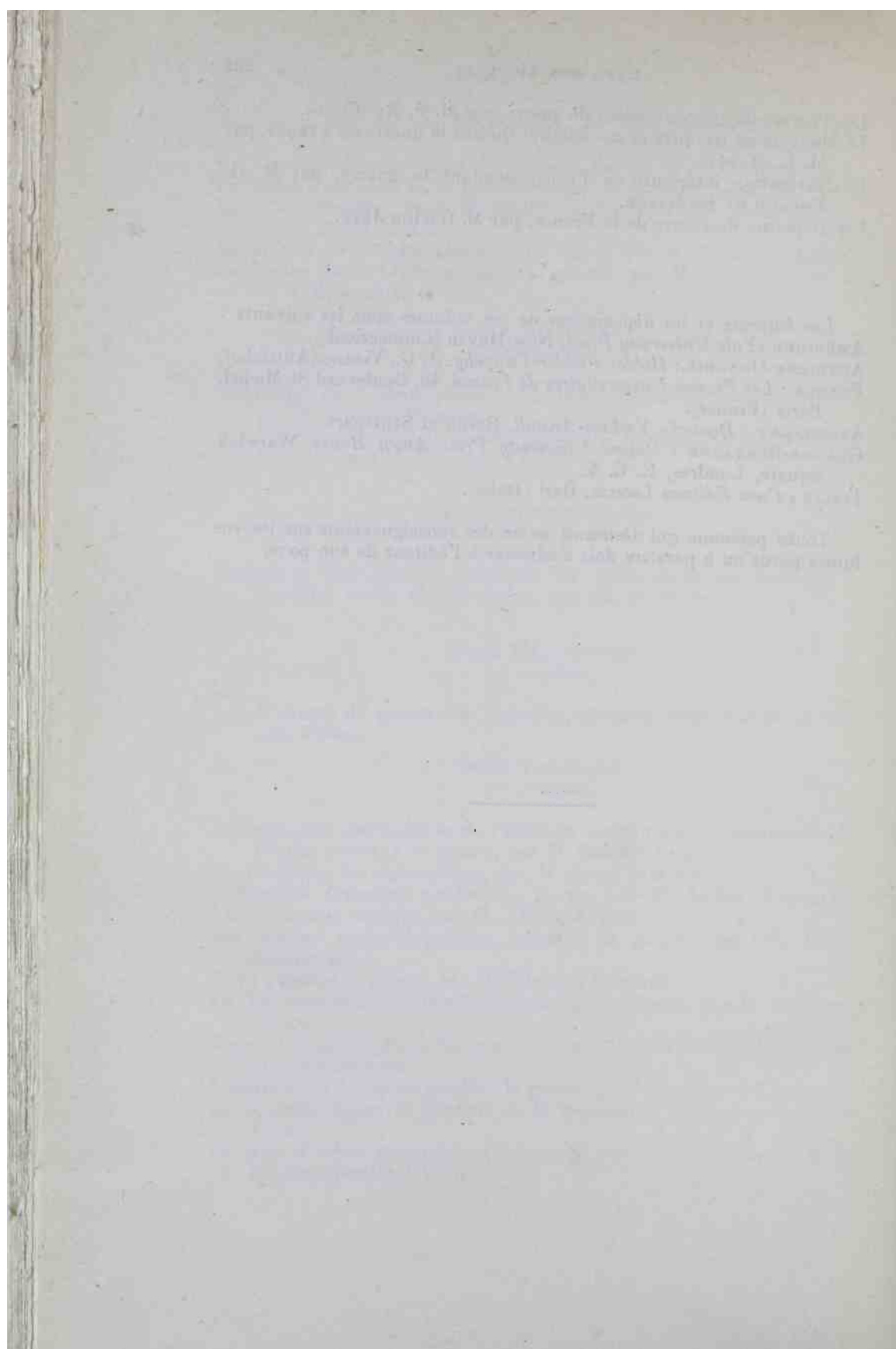
La Main-d'œuvre étrangère et coloniale, par M. B. NOGARO et M. le
lieutenant-colonel WEIL.

- Les Formes du gouvernement de guerre, par M. P. RENOUVIN.
Le Mouvement des prix et des salaires durant la guerre en France, par
M. L. MARCH.
La Navigation intérieure en France pendant la guerre, par M. G.
POCARD DE KERVILER.
Les Dépenses de guerre de la France, par M. Gaston JÈZE.

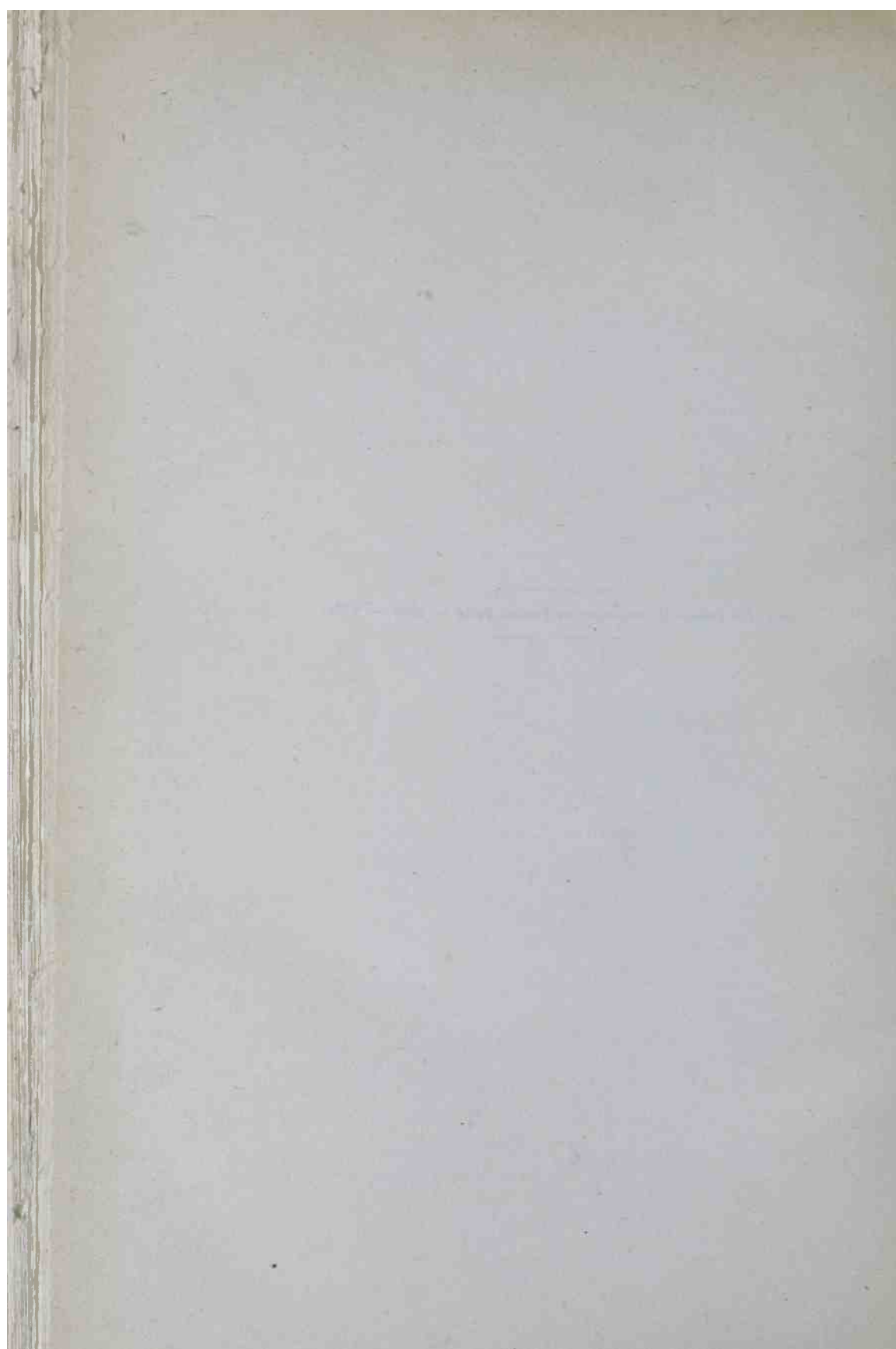
*
* *

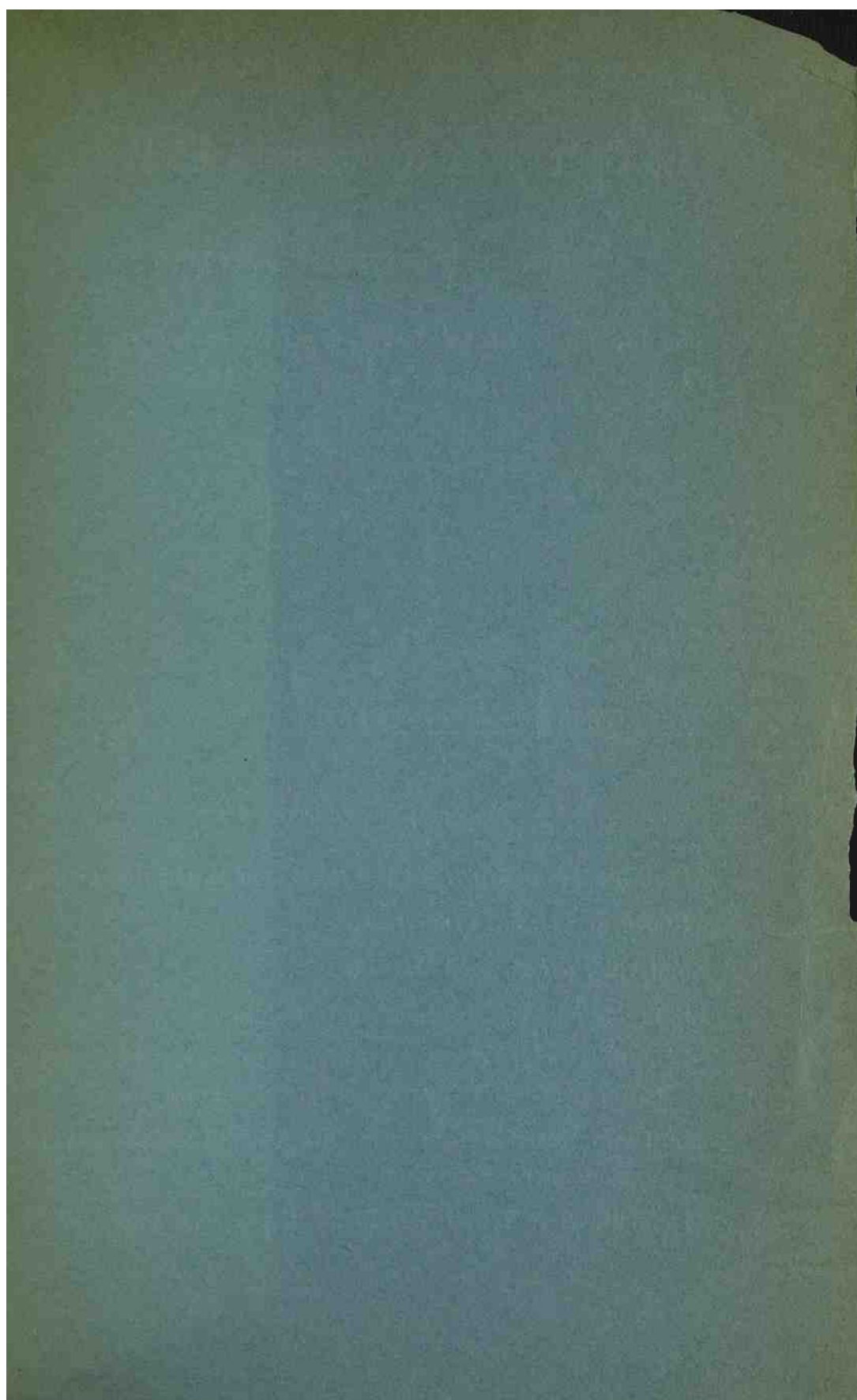
Les éditeurs et les dépositaires de ces volumes sont les suivants :
AMÉRIQUE : *Yale University Press*, New-Haven (Connecticut).
AUTRICHE-HONGRIE : *Holder-Pichler-Tempsky. A. G.*, Vienne (Autriche).
FRANCE : *Les Presses Universitaires de France*, 49, Boulevard St-Michel,
Paris (France).
ALLEMAGNE : *Deutsche Verlags-Anstalt*, Berlin et Stuttgart.
GRANDE-BRETAGNE : *Oxford University Press Amen House*, Warwick
Square, Londres, E. C. 4.
ITALIE : *Casa Editrice Laterza*, Bari (Italie).

Toute personne qui désirerait avoir des renseignements sur les volumes parus ou à paraître doit s'adresser à l'éditeur de son pays.



Imp. des *Presses Universitaires de France*, Paris. — 1926. — 0271.





LE COUT DE LA GUERRE POUR LA FRANCE

comprend les monographies suivantes :

Les Dépenses de Guerre de la France, par M. Gaston JÈZE.

Le Coût de la Guerre pour la France, par MM. Charles GIDE et Gaston JÈZE.

PARAITRONT PROCHAINEMENT :

Monographies concernant :

Les Finances de Guerre de la France, par M. Henri TRUCHY.

Rouen, par M. J. LEVAINVILLE.

Marseille, par M. Paul MASSON.

Bourges, par M. Claude-Joseph GIGNOUX.

La Politique et le Fonctionnement des transports par chemins de fer pendant la Guerre, par M. PESCHAUD.

La Navigation intérieure en France pendant la Guerre, par M. POCARD DE KERVILER.

La Santé et le Travail des Femmes, par M. FROIS.